

Maaseutuliikenteen rahoituksen perusteet

ESIPUHE

Tämän työn tarkoituksena on ollut selvittää maaseudun joukkoliikennerahoituksen perusteita ja syventää käsityksiä maaseutualueiden joukkoliikennepalvelujen merkityksestä maaseudun kehittämisessä.

Työssä on tarkasteltu rahoituksen vaihtoehtoisen kohdentamisen vaikutuksia kolmella alueella eri puolella Suomea sekä arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisen rahoitustason vaikutuksia joukkoliikennepalveluihin. Työssä on tarkennettu aiemmin (LVM Julkaisuja 32/2002) laadittua tavoitetarkastelua sekä täsmennetty keskeisiä käsitteitä.

Joukkoliikenne vaikuttaa kahdella keskeisellä tavalla maaseudun asukkaiden elinoloihin: Se turvaa peruspalvelujen saavutettavuuden ja parantaa yleisesti maaseudun elinvoimaisuutta erityisesti luomalla työmatkayhteyksiä. Tässä työssä on selvitetty, onko yhteiskunnan tukema joukkoliikenne pystytty järjestämään alueiden kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Työn aikana on kuultu kuntien, maakuntien liittojen ja lääninhallitusten edustajia kolmessa alueellisessa sidosryhmätapaamisessa. Niissä selvitystä esiteltiin luonnosvaiheessa palautteen saamiseksi esimerkkikuntien analyysin tuloksista.

Selvityksen ovat laatineet DI Henriika Viitasaari ja DI Anu Eloranta Insinööritoimisto Liidea Oy:stä sekä FM Anna Saarlo ja DI Seppo Lampinen YY-Optima Oy:stä. Asiantuntijana on lisäksi toiminut DI Vesa Verronen Insinööritoimisto Liidea Oy:stä. Työtä on ohjannut työryhmä puheenjohtajana hallitusneuvos Tuula Ikonen liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä liikennehallintopäällikkö Olli Sauri Etelä-Suomen lääninhallituksesta sekä ylitarkastaja Marcus Merin, ylitarkastaja Merja Nikkinen ja neuvotteleva virkamies Riitta Viren liikenne- ja viestintäministeriöstä. Lisäksi liikenneinsinööri Silja Siltala Suomen Kuntaliitosta on osallistunut asiantuntijana työryhmän työhön.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2003

Tuula Ikonen
Hallitusneuvos

YHTEENVETO

Nykyinen rahoitus, toimintaperiaatteet ja tavoitteet (luku 2)

LVM:n strategisten linjausten mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, lääninhallitukset ja kunnat turvaavat joukkoliikenteen alueellisen laajuuden ja kattavuuden siltä osin kuin palveluja ei pystytä yritysvetoisesti tuottamaan. Maaseutuliikenteessä päätavoitteena on palvelujen turvaaminen.

Valtion vuoden 2003 talousarvion mukaan joukkoliikenteen palvelujen ostoihin ja kehittämiseen on varattu määrärahaa 83 milj. euroa. Määrärahaa käytetään joukkoliikenteen palvelujen ostamisesta ja lipun hinnoista yritysten kanssa tehdyistä sopimuksista aiheutuvien korvausten maksamiseen sekä joukkoliikenteen kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeiden rahoittamiseen. Osa määrarahasta kiintiöidään lääninhallitusten käyttöön alueellisten ja paikallisten liikennepalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen. Määrarahasta lähes puolet käytetään rautateiden kaukoliikenteen ja lähiliikenteen palvelujen ostoon.

Kelan korvaamien matkojen kustannukset olivat vuonna 2001 yhteensä 150 milj. euroa. Kelan maksamia kuljetusten korvauksia ovat sairausvakuutuksen matkakustannukset, ammatillisissa oppilaitoksissa ja lukioissa opiskeleville maksettava koulumatkatuki sekä kuntoutuksiin liittyvät matkakustannukset. Kelan maksamista kuljetuksista noin ¾ on sairaanhoidon kuljetuksia.

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta osallistua avoimen joukkoliikenteen järjestämiseen. Kunnat käyttivät vuonna 2000 yhteensä noin 360 milj. euroa opetustoimen ja sosiaalitoimen kuljetuksiin sekä kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. Rahoituksesta lähes 60 % käytettiin erityislainsäädännössä annettujen henkilöliikennettä koskevia järjestämisvelvoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi kunnat rahoittavat terveystoimen kuljetuksia.

Rahoituksen kohdentaminen esimerkkialueilla (luku 3)

Työssä on selvitetty seitsemällä erilaisella vaihtoehdolla rahoituksen vaihtoehtoisen kohdentamisen vaikutukset joukkoliikenteen palveluihin ja kustannusten kohdentumiseen kolmella eri puolella Suomea sijaitsevalla esimerkkialueella. Eri rahoitusvaihtoehdoissa palvelutason muutoksia on arvioitu matkaryhmittäin työssäkäynti-, opiskelu- ja asiointiyhteyksien kannalta.

Jokaiseen esimerkkikuntaan oli tarkasteluissa löydettävissä nykyistä rahoitusmallia edullisempi tapa järjestää joukkoliikennepalvelut, tosin osassa kuntia palvelutasoa jouduttaisiin laskemaan. Kuntien erilaisuudesta johtuen ei ole osoitettavissa yhtä optimaalista palveluiden järjestämistapaa, joka soveltuisi jokaiseen kuntatyyppiin.

Vaihtoehtoista malleista sisäisten yhteyksien kehittäminen (ve 3) sekä seudullisten yhteyksien kehittäminen (ve 4) parantavat nykyistä palvelutasoa ja vaativat lisärahoitusta nykyiseen verrattuna. Kaikille avointen joukkoliikennepalvelujen rahoituksen lopettaminen (ve 5) romahduttaisi palvelutason erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella. Samalla lakisääteisten kuljetusten hoito tulisi niin kalliiksi, että kokonaiskustannukset useassa tapauksessa lisääntyisivät. Seudullinen yhteistyömalli (ve 6) on kustannustehokkain vaihtoehto, jossa kustannuksia pystytään jopa karsimaan hieman ja palvelutaso säilyttämään vähintään nykytasolla.

Lääninhallituksen ostarahoituksen siirtäminen seudullisista yhteyksistä kunnan sisäiseen liikenteeseen (ve 1b) toisi kustannussäästöjä hallintokuntien kuljetuskustannuksiin. Seudullisten yhteyksien palvelutaso kuitenkin laskisi merkittävästi, kun ostoliikennettä kuntien väliltä karsittaisiin.

Joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus ja peruspalvelujen saavutettavuus (luku 4)

Joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta on tarkasteltu yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen. Tässä selvityksessä peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu yhdessä yhteyksien alueellisena kattavuutena sekä yhteyksien ajallisena tiheytenä ja käytettävyytenä.

Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta avainkysymys on, pyritäänkö turvaamaan edes vähän liikennepalveluja mahdollisimman monelle vai kohtuullista palvelua siellä, missä se voidaan tuottaa myös kohtuullisin kustannuksin. Olosuhteet eri kunnissa poikkeavat suuresti toisistaan, eikä tavoitteena voi olla paikallisista olosuhteista riippumaton, aina samankaltainen joukkoliikennejärjestelmä. Palvelutasotavoitteiden määrittely on kunnan tehtävä ja se tulee tehdä kunnan omista lähtökohdista.

Tasa-arvon – tai tasapuolisuuden – käsitteen käyttäminen strategisten linjausten perusteena edellyttäisi määrittelyä, minkä suhteen tasa-arvoa tai tasapuolisuutta tarkastellaan. Koska tasa-arvo tai tasapuolisuus on käsitteenä ongelmallinen, maaseudun joukkoliikenteen palveluja ja kustannusten kohdentumista tarkastellaan John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian pohjalta. Yksinkertaistettuna sen mukaan toiminnan vaikutuksia on arvioitava heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvien vaikutusten perusteella.

Maaseudun liikennepalvelujen tukemisen tarkoituksena on taata autottomille perusliikkumispalvelut ja sitä kautta edelleen mahdollisuudet saavuttaa tarvittavat palvelut ja liikkua maaseudun oloissa. Tässä tarkastelussa muodostetun oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan perusliikennepalvelut tulisi turvata kaikille. Jos tarjolla on vain taksipalvelut, kustannuksista johtuen peruspalvelujen saavutettavuuden minimitaso ei toteudu.

Alueiden kehittämisen tavoitteet ja painotukset korostavat maaseudun elinvoimaisuuden osana työssäkäyntimahdollisuuksien turvaamista maaseutukunnista keskuksiin. Tästä näkökulmasta liikennepalveluissa korostuvat kuntakeskusten ja alueellisten pääkeskusten väliset runkoreitit. Peruspalvelujen saavutettavuudelle edellä asetetut tavoitteet ja runkoreittien toimivuus ovat vaatimuksia, joita on hyvin vaikea toteuttaa samanaikaisesti nykyisellä rahoitustasolla.

Johtopäätökset (luku 5)

Väestön väheneminen maaseudulla johtaa siihen, että yhä pienempi osa joukkoliikennepalveluista pystytään tulevaisuudessa tuottamaan lipputuloperusteisesti. Yhteiskunnan rahaa lisäämättä ei jatkossa maaseudulla ja muuttotappioalueilla pystytä säilyttämään nykyistä palvelutasoa, jos rahoitus käytetään nykyiseen tapaan palvelujen ostamiseen ja lipputukeen.

Valtion rahoituksen kohdentamisen periaatteita tulee selkeyttää. Kuntien yhdistymisen takia sekä seutuyhteistyön tiivistyessä kuntarajat menettävät merkitystään joten kuntarajan ylittämistä ei jatkossa voitane pitää yhtä tärkeänä ehtona läänien ostoliikenne-rahautusta kohdennettaessa kuin aikaisemmin. Mahdollisuus kohdentaa valtion rahoitusta kuntien sisäisiin yhteyksiin tulisi tutkia erityisesti pääteiden ulkopuolisissa kunnissa.

Kysynnän hiipuessa joukkoliikennepalveluja pitää pystyä karsimaan mahdollisimman vähin vahingoilla. Henkilökuljetusten suunnitteluresurssia ja ammattitaitoa kunnissa tulee lisätä. Yhteistyötä kuntien sisällä eri hallintokuntien välillä, kuntien välistä seudullista yhteistyötä, yhteistyötä kuntien ja Kelan välillä sekä yhteistyötä liikenneyritysten kanssa tulee edelleen kehittää. Tavoitteena on kehittää matkojen yhdistelyä sekä löytää joustavia, vaihtoehtoisia tapoja korvata jatkossa kysynnän vähäisyyden takia lakkautuvat runkoliikennepalvelut.

Maaseudun joukkoliikennejärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu itsekannattavasta liikenteestä, kuntien tukemasta sisäisestä liikenteestä, läänin rahoittamasta runkoliikenteestä sekä lippu- tuesta. Muutokset järjestelmän yhdessä osassa vaikuttavat sen muihin osiin. Liikennepalvelujen heikentyessä eri osapuolten pitäisi pystyä määrittelemään nykyistä selkeämmin omat tavoitteensa ja painotuksensa myös alueiden kehittämisen näkökulmasta.

Tässä selvityksessä muodostettu näkemys oikeudenmukaisuudesta ja sen tulkinnasta maaseudun joukkoliikenteessä perustelee peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamista resurssien kohdentamisen ensisijaisena kriteerinä. Muodostetun oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan peruspalvelujen saavutettavuus edellyttäisi asiointimahdollisuuksia kaikista kylistä omassa kuntakeskuksessa tai muussa riittävät palvelut omaavassa lähikeskuksessa kaksi kertaa viikossa liikkumistarvetta kohtuullisesti vastaavin aikatauluin.

Oikeudenmukaisuudessa on kuitenkin kyse arvovalinnasta. Sen vuoksi valintaa joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja runkoliikenteen toimivuuden keskinäisten painotusten suhteen ei voi tehdä yksiselitteisin kriteerein.

Liikenne- ja viestintäministeriö

MAASEUTULIIKENTEEN RAHOITUKSEN PERUSTEET

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	14
	Käsitteet	15
2.	NYKYINEN RAHOITUS, TOIMINTAPERIAATTEET JA TAVOITTEET.....	17
2.1	RAHOITUS	17
2.2	LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LINJAUKSET.....	24
2.3	LÄÄNINHALLITUSTEN, MAAKUNTIEN LIITTOJEN JA KAUPUNKISEUTUJEN TAVOITTEITA	26
3.	RAHOITUKSEN VAIHTOEHTOINEN KOHDENTAMINEN ESIMERKKIALUEILLA....	30
3.1	TARKASTELUJEN TAVOITE JA PERIAATTEET	30
3.2	JOUKKOLIIKENNEPALVELUJEN ALUEELLISEN KATTAVUUDEN JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUDEN TURVAAMISEN TULKINTA ESIMERKKITARKASTELUISSA	33
3.3	ESIMERKKIKUNTIEN NÄKEMYKSIÄ.....	34
3.4	NYKYTILA (VE 1)	36
3.5	NYKYRAHOITUS KOHDENNETTUNA KUNNAN SISÄISEEN LIIKENTEESEEN (VE 1B)	39
3.6	KUNTIEN PALVELUTASOTAVOITTEET (VE 2).....	40
3.7	KUNTIEN SISÄISTEN YHTEYKSIEN KEHITTÄMINEN (VE 3)	41
3.8	SEUDULLISTEN YHTEYKSIEN KEHITTÄMINEN (VE 4).....	43
3.9	RAHOITUKSEN SUUNTAAMINEN VAIN LAKISÄÄTEISTEN KULJETUSTEN HOITOON (VE 5).....	44
3.10	TIIVIS SEUDULLINEN YHTEISTYÖ HENKILÖKULJETUSTEN HOIDOSSA (VE 6)	45
3.11	YHTEENVETO TARKASTELUISTA	47
4.	JOUKKOLIIKENNEPALVELUJEN ALUEELLINEN KATTAVUUS JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUS.....	53
4.1	ALUEELLISTA KATTAVUUTTA JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUTTA KOSKEVIA LINJAUKSIA	53
4.2	MUITA NÄKÖKULMIA ALUEELLISEEN KATTAVUUTEEN JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUTEEN.....	54
4.3	OIKEUDENMUKAISUUDEN NÄKÖKULMA	56
4.4	ALUEELLISEN KATTAVUUDEN JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUDEN KÄSITTEIDEN TÄSMENTÄMINEN	59
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	61

LIITTEET:

1. Vaihtoehtoisten mallien kustannukset esimerkkikunnissa
2. Vaihtoehtoisten mallien liikennetarjonta esimerkkikunnissa
3. Vaihtoehtoisten mallien vaikutusten arviointi esimerkkikunnissa

1. JOHDANTO

Maaseudun joukkoliikennepalvelujen tukemisen ensisijainen tarkoitus on taata autottomille perusliikkumispalvelut ja sitä kautta edelleen mahdollisuudet saavuttaa tarvittavat palvelut ja liikkua maaseudun oloissa. Sen vuoksi joukkoliikenteen palvelujen muutosten vaikutuksia on tarkasteltava heikompien, tässä tapauksessa autottomien, väestöryhmien kannalta.

Aakusti Tolosen leski Talluskylästä kuvaa liikkumismahdollisuuksiaan seuraavasti:

” No kääntännössä nämä meekäläesen kulukuyhteövet tarkoittaa sitä, että kirkolle pääsöö kooluaatossa koolupäevinä, ja koolun loma-aekana kerrav viikossa kunnan asijoentitak-sissa. Muutoinj on pysyttävä kotj'nurkissa tae pyrittävä nuapurin isännän Lattaa. Se hyvä puolj' siinä on, että eorot ee tärväänny, kun ee piäse liika ussein tarveemään. Maeto vuan tinkii myteröetymää verroennii suviaekaan, ku ee piäse kaappaan ku kerrav viikos-sa. Kulukoohan meeltä Talluskylästä onnikka Kuopijoon ja Pielavein kirkollekkii, että piästään pistäätymmään pitkäripasessa, jos oekeen jano tulloo. Vaekka totta puhhuin niille reissuille näkkyä pitävän olla mielukkaammin Paretskoen tae Matilaisen taksikyitj.

Monjaeta kuukaasia sitten tytön jookot sieltä piäkaapuntiseovulta kuhtu mummoo tulemaan kyllää laettovat oekeen piletirahat ja sanovat, että mummon pittää kokkeella tätä pentoliinoo vae miksä sitä uutta raejekulupeliä karahtierataa. Suonenjoen asemaltaha sitä on Tervosta ruukattu junnaan noosta, vuan eehan se ruoja onnistana, ku tämä herrasjuna ee ies seesotu Suonenjoella eekä sinne sem puoleen mää minkäälläesta onnikkata, eekä Suonenjoen asemalta sua ennee ostoo piletitiäkää. Nii että Kuopioon pit männä veijmiehel luokse yökyllään jo eelluspäevänä ja sama hurakka takasjtullessa, vaekkee tarko-tus ollukkaa koko sukua kiertee.”

Tarkastelu on jäsennetty seuraaviksi asiakokonaisuuksiksi:

Luvussa 2 käsitellään liikenne- ja viestintäministeriön nykyisin rahoittamaa liikennettä, ministeriön linjauksia ja toimintaperiaatteita sekä lääninhallitusten ja maakunnan liittojen tavoitteita.

Luvussa 3 on tarkasteltu erilaisia liikenteen järjestämisen malleja kuudessatoista eri puolella Suomea sijaitsevassa kunnassa. Kuntia on käsitelty kuntaryhminä niiden aluerakenteellisen sijainnin perusteella. Tarkastelu on periaatteellinen. Sen avulla on muodostettu käsitys vaihtoehtojen vaikutuksista liikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen erityyppisissä kunnissa.

Luvussa 4 käsitellään ensin liikennepalvelujen alueelliseen kattavuutta ja peruspalvelujen saavutettavuutta alueiden kehittämiselle asetettujen tavoitteiden ja liikennepoliittisten linjausten pohjalta. Tarkastelua laajennetaan oikeudenmukaisuuden näkökulmalla. Näiden tarkastelujen perusteella täsmennetään alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden käsitteiden sisältö maaseudun joukkoliikenteen näkökulmasta.

Luvussa 5 esitetään selvityksen johtopäätökset.

KÄSITTEET

Avoin joukkoliikenne on kaikille käyttäjille tarkoitettua joukkoliikennettä.

Erilliskuljetuksella tarkoitetaan pelkästään tiettyä asiakasryhmää, esimerkiksi koululaisia tai sosiaalitoimen asiakkaita palvelevaa tilausliikennettä. Erilliskuljetus voidaan järjestää tilausliikenteenä linja-autolla tai taksilla.

Lipputuki on yhteiskunnan rahoitusta joukkoliikenteessä matkustamiselle. Lipputuen perusteena on joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvattaminen sekä säännöllisesti matkustavien henkilöiden maksaman asiakashinnan alentaminen.

Seutulipulla tarkoitetaan henkilökohtaista matkalippua, joka on kunnan kaikille asukkaille samaan hintaan myytävä kausilippu, ja jonka kelpoisuusalue muodostuu kaupungista tai taajamasta ja sitä ympäröivästä työssäkäyntialueesta. Se kelpaa kaikessa tai lähes kaikessa kelpoisuusalueen linja- ja ostoliikenteessä.

Runkoliikenteellä tarkoitetaan linja-autolla tai taksilla hoidettavia pysyväisluonteisia, kuntakeskusten välisiä ja muita kuntarajat ylittäviä välttämättömiä peruspalveluyhteyksiä sekä sellaisia kunnan sisäisiä peruspalveluyhteyksiä, joilla voidaan tyydyttää eri väestöryhmien eri matkustustarpeet.

Ostoliikenteellä tarkoitetaan joukkoliikenneluvan tai taksiluvan nojalla harjoitettavaa henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan, kuntayhtymän, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, liikenne- ja viestintäministeriön tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostamista koskevaan sopimukseen.

Palvelulinjalla tarkoitetaan sellaista ostoliikennettä, jonka reitti on erityisesti suunniteltu ja jossa käytetty ajoneuvo valittu ja kuljettaja koulutettu tai valittu iäkkäiden ja vammaisten asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen. Palvelulinjan reittiin voidaan tehdä poikkeamia asiakkaiden tarpeiden mukaan.

Kylä: Selvityksessä on hyödynnetty kuntien palvelutasotavoitteiden määrittelyn yhteydessä määrittelemää kyläverkkoa, jonka kattavuudessa on kuntakohtaisia eroavaisuuksia. Kyliksi on laskettu tässä tutkimuksessa ne kylät, joiden joukkoliikennepalveluille kunnat ovat palvelutasotavoitteita asettaneet. Kaikissa esimerkkikunnissa kyläverkko on kunnan taajama-astetta kattavampi, toisin sanoen kyliksi on tässä tarkastelussa määriteltä myös sellaisia kyliä, joita ei ole taajama-astetta määriteltäessä huomioitu taajamiksi. Tässä tarkastelussa mukana olevien kylien ulkopuolella voi arvioida asuvan kunnasta riippuen noin 5-20 % kuntien asukkaista.

Työmatkoja on ajateltu palvelevan niiden yhteyksien, jotka liikennöidään ympäri vuoden (myös koulujen loma-aikoina) arkisin aamulla klo 6-9 ja iltapäivällä klo 15-18. Kemi-Tornio -seudulla on huomioitu myös seudun erityinen tarve järjestää naapurikunnista kolmivuorotyötä palvelevia yhteyksiä alueen suuriin teollisuuslaitoksiin Kemissä ja Torniossa.

Opiskeluyhteyksien palvelutasoa ei ole erityisesti arvioitu, koska on ajateltu, että lakisääteiset kuljetukset tulee joka tapauksessa hoitaa. Lukiolaisille tai muille opiskelijoille yhteyksiä tarjoutuu työssäkäyntiyhteyksien ohessa. Erityisesti on kuitenkin tarkasteltu sitä, pystytäänkö koululaiskuljetukset hoitamaan kaikille avoimena liikenteenä, ts. tarjoutuuko koululaiskuljetusten yhteydessä palvelua muille matkustajille työssäkäyntiä tai asiointia varten.

Asiointiyhteyksiä on ajateltu palveltavan niillä yhteyksillä, jotka liikennöidään arkisin tai lauantaisin liikkeiden aukioloaikoina niin, että perilläoloaika on kohtuullinen (1-4 tuntia) asiointia ajatellen.

Oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu John Rawlsin esittämän oikeudenmukaisuusteorian pohjalta. Rawlsin mukaan hyvinvoinnin erot ovat sallittuja, ja ne voivat jopa kasvaa, mutta tämä edellyttää aina, että heikoimmassa asemassa olevien asema paranee.

Joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta on tarkasteltu yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen.

Peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu yhdessä yhteyksien alueellisena kattavuutena ja yhteyksien ajallisena tiheytenä (vuorotiheytenä tai palvelujen käytettävyytenä). Peruspalvelujen täsmällistä sisältöä ei ole tässä työssä pyritty määrittelemään (ks. luku 4.1).

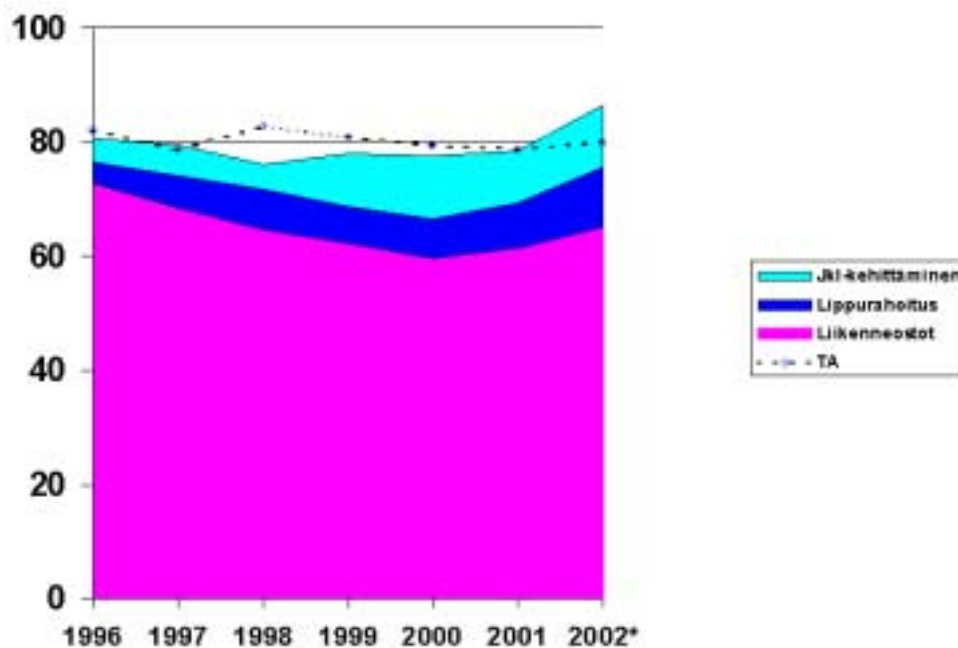
2. NYKYINEN RAHOITUS, TOIMINTAPERIAATTEET JA TAVOITTEET

2.1 Rahoitus

Liikenne- ja viestintäministeriön rahoitus joukkoliikenteelle

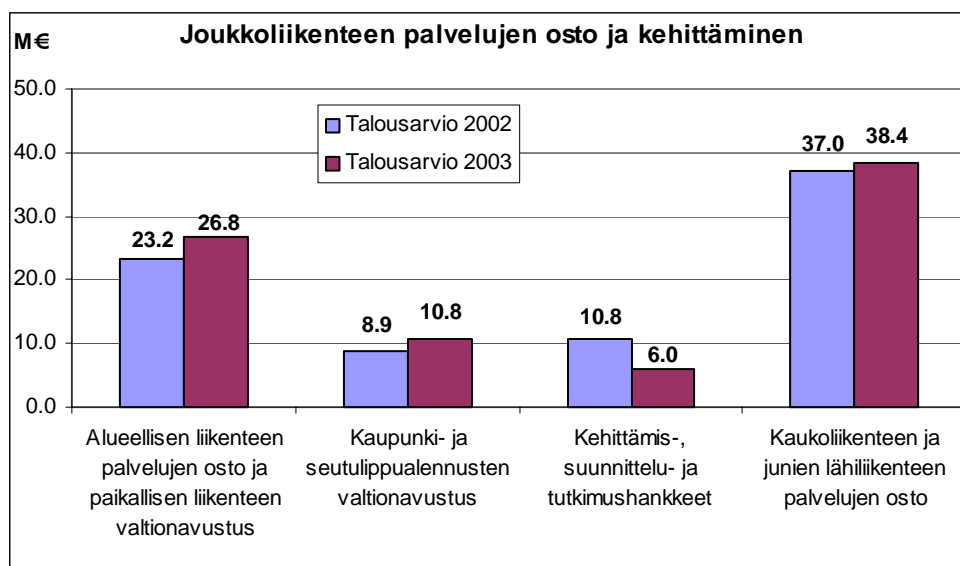
Vuosina 1998 - 2001 liikenne- ja viestintäministeriöministeriö ja lääninhallitukset ovat käyttäneet joukkoliikennemäärärahaa vähemmän kuin talousarviossa on rahaa varattu. Vuonna 2002 joukkoliikenteen määrärahan käyttö on ylittänyt talousarvion, mutta joukkoliikennepalvelut on pystytty turvaamaan edellisinä vuosina käyttämättä jääneiden määrärahojen avulla. Käytettävissä oleva määräraha on vuonna 2003 samaa tasoa kuin vuonna 2002. Kustannustason nousun takia tämä rahoitus ei enää kuitenkaan riitä joukkoliikennepalvelujen ylläpitämiseen vuoden 2002 tasolla. On ennakoitavissa, että vuosina 2004 ja 2005 valtion rahoittamia joukkoliikennepalveluja joudutaan edelleen karsimaan.

Joukkoliikennemäärärahan käyttö [milj. euroa]



Kuva 1. Joukkoliikennemäärärahojen käyttö vuosina 1996-2002.

Vuoden 2003 talousarvion mukaan joukkoliikenteen palvelujen ostoihin ja kehittämiseen on varattu määrärahaa 83 300 000 euroa, joka on kolme miljoonaa euroa enemmän kuin vuoden 2002 talousarviossa. Lisäyksestä miljoonaa euroa koostuu Merenkurkun liikenteestä, jolle ei vuonna 2002 varattu lainkaan määrärahaa. Määrärahaa käytetään joukkoliikenteen palvelujen ostamisesta ja lipun hinnoista yritysten kanssa tehdyistä sopimuksista aiheutuvien korvausten maksamiseen sekä joukkoliikenteen kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeiden rahoittamiseen. Osa määrarahasta kiintiöidään lääninhallitusten käyttöön alueellisten ja paikallisten liikennepalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen. Vuosien 2002 ja 2003 talousarvioiden mukaiset määrarahat on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Joukkoliikenteen palvelujen oston ja kehittämisen määrärahat vuosien 2002 ja 2003 talousarvioiden mukaan.

Valtion vuoden 2003 talousarvion mukaan joukkoliikenteen palvelutaso turvataan ja joukkoliikenteen osuutta erityisesti työmatkaliikenteessä pyritään lisäämään myöntämällä kunnille valtionavustusta kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämiseen sekä kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin. Paikallisliikennettä avustetaan noin 60 – 70 kunnassa ja lippualennuksia noin 300 kunnassa. Valtion rahoitusosuus on lippurahoituksessa enintään 48 % ja muissa rahoitusmuodoissa enintään puolet.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja lääninhallitusten rahoittamissa kehittämishankkeissa painopisteenä ovat palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteiden käynnistäminen, matkojenyhdistelykeskuskokeilut, joukkoliikenteen informaatiojärjestelmien kehittäminen ja matkakeskusten toteuttaminen.

Läänit käyttivät vuonna 2000 34,07 milj. euroa ja vuonna 2001 36,16 milj. euroa runkoliikenteen rahoitukseen, paikallisliikenteen ostoihin, kaupunki- ja seutulippujärjestelmien tukemiseen sekä joukkoliikenteen kehittämistoimintaan. Vuonna 2002 läänien rahoitus yhteensä oli ennakkotiedon mukaan 38,5 milj. euroa. Rahoituksen jakautuminen lääneittäin on esitetty taulukossa 1.

Rahoituksesta yli puolet käytetään runkoliikenteen ostoihin. Harvaan asutuissa Lapin, Oulun ja Itä-Suomen lääneissä runkoliikenteen osuus on noin 2/3 rahoituksesta. Linja-autoilla ja takseilla hoidettavaa maaseudun runkoliikennettä ostamalla pyritään turvaamaan joukkoliikenteen peruspalvelut, joita ei synny yritysaloitteisesti. Maaseudun joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä turvataan lisäksi kehittämällä seutulippujärjestelmiä ja rahoittamalla seutulippujen hinnanalennuksia.

Runkoliikenteen ostojen rahoitusta ei ole jaoteltu kunnittain. Muuten rahoituksen kohdentumisesta eri tyyppisille alueille on olemassa kuntakohtaiset tilastot.

Taulukko 1. Lääninhallitusten joukkoliikenteen määrärahojen käyttö vuosina 2000 ja 2001.¹

		Etelä- vuosi Suomi	Länsi- Suomi	Itä- Suomi	Oulu	Lappi	Yht.
Runkoliikenteen ostot	2000	3.13	6.68	5.00	2.78	1.67	19.24
milj. euroa	2001	3.36	6.73	4.96	3.21	1.83	20.10
Avustukset paikallisliikenteen ostoihin	2000	1.26	1.31	0.37	0.12	0.20	3.26
milj. euroa	2001	1.36	1.65	0.40	0.19	0.27	3.87
Avustukset kaupunkilippuihin	2000	0.98	0.96	0.81	0.67	0.08	3.50
milj. euroa	2001	0.89	0.74	0.67	0.61	0.12	3.03
Avustukset seutulippuihin	2000	1.28	1.30	0.47	0.24	0.12	3.40
milj. euroa	2001	1.51	2.29	0.62	0.35	0.17	4.94
Joukkoliikenteen kehittäminen	2000	1.75	1.77	0.50	0.45	0.15	4.63
milj. euroa	2001	1.23	1.95	0.62	0.22	0.24	4.26
Käytetyt määrärahat yhteensä	2000	8.43	12.01	7.15	4.26	2.24	34.07
milj. euroa	2001	8.34	13.35	7.28	4.56	2.62	36.16

Kuntien joukkoliikennerahoitus

Lainsäädäntö asettaa raamit kuntien roolille liikennepalvelujen järjestämisessä. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta osallistua avoimen joukkoliikenteen järjestämiseen. Varsinaisia henkilöliikennettä koskevia järjestämisvelvoitteita kunnille annetaan **erityislainsäädännössä** kuten perusopetuslaissa, vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa sekä sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa, kansanterveyslaissa ja sairaankuljetusasetuksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on otettu kantaa joukkoliikenteen asemaan liikennejärjestelmässä. Lain yleisten säännösten mukaan maankäytön suunnittelun tavoitteena on edistää liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. Samoin yleiskaavan sisältövaatimuksissa todetaan, että on otettava huomioon mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Nämä on otettava huomioon myös asemakaavaa laadittaessa.

Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991 muutoksineen) määrittelee kunnille erityisesti suunnitteluviranomaisen tehtäviä. Joukkoliikenteen hoitamisen edellytykset tulee ottaa huomioon kaavoituksessa sekä muussa maankäytön ja liikenneväylien suunnittelussa. Liikennetarpeet ja -palvelut on aina pyrittävä yhteensovittamaan, ja joukkoliikenteen käyttömahdollisuudet on selvitettävä ja hyödynnettävä.

Kunnan tehtävänä on määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin. Kuntien tulee toimia yhteistyössä toistensa kanssa pyrkien yhteensovittamaan eri henkilöliikennemuotojen palveluita sekä ottamaan huomioon eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet.

¹ Helsingin, Tampereen ja Turun kaupungit käyttävät joukkoliikenteeseen vuosittain yhteensä yli 100 milj. euroa.

Joukkoliikennepalveluita tuottaessaan ja hankkiessaan kunnat voivat toimia yhteistyössä toistensa kanssa. Kunta voi tuottaa ostoliikennepalveluita myös toisen kunnan alueelle. Lisäksi laissa on määritelty oikeus sopia seutu- ja kuntalippujen hinnoista.

Eräillä asetuksessa mainituilla kaupungeilla ja YTV:llä on myös lupaviranomaisen tehtäviä omalla alueellaan. Liikennetarpeiden ja -palvelujen yhteensovittamiseksi ja joukkoliikenteen hyödyntämiseksi lupaviranomaisten ja ostoliikennepalveluja hankkivien on otettava toiminnassaan huomioon seudun, alueen tai tiesuunnan muut liikenteen järjestämistä koskevat hankkeet. Tämä voi tapahtua pyytämällä lausuntoja ja muita selvityksiä sekä luomalla ja kehittämällä jatkuvan yhteistyön muotoja.

Luvan myöntävän viranomaisen on toimitettava jäljennös myöntämästään linjaliikenneluvasta tai sen muutoksesta niille lääninhallituksille, joiden alueella luvan mukaista liikennettä harjoitetaan. Kunnan, kuntayhtymän, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, lääninhallituksen ja liikenne- ja viestintäministeriön on toimitettava viipymättä tiedot ostamansa liikenteen reitistä, aikataulusta ja ajasta, jona liikennettä harjoitetaan niille lääninhallituksille, joiden alueella liikennettä harjoitetaan.

Koulutusta koskeva lainsäädäntö uudistui ja astui voimaan 1.1.1999 (perusopetuslaki 628/1998 ja perusopetusasetus 852/1998). Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat opiskelijan oikeusturvan parantaminen, koulutuksellisen tasa-arvon ja koulutuksen kansallisen yhtenäisyyden lisääminen sekä opetuksen yksilöllisyyden, opiskelumotivaation ja työelämäyhteyden edistäminen. Esiopetusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.2001.

Esiopetuksessa lakisääteistä koulumatkaetua ei ole toistaiseksi säädetty. Valtionapua ei suoriteta kunnalle. Esiopetukseen osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. Osa kunnista on järjestänyt kuljetuksia omalla kustannuksellaan.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan kunnan on järjestettävä oppilaalle maksuton kuljetus, jos perusopetusta, lisäopetusta tai 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan esiopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pidempi tai jos se oppilaan iän tai muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Tällöin oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen tai oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävään riittävään avustukseen.

Oikeus koulun valintaan on laajentunut. Oppilaalla on oikeus pyrkiä muuhunkin kuin kunnan hänelle osoittamaan perusopetuksen kouluun (POL 6 §, 32 § 2). Pääsy on mahdollinen kuitenkin sen jälkeen, kun kouluun on otettu sinne ensisijaisesti osoitetut oppilaat. Kunta ei ole velvollinen järjestämään koulukuljetusta toissijaisille hakijoille. Se voi kuitenkin niin halutessaan järjestää maksuttoman koulukuljetuksen.

Perusopetuslain 32 §:n momentin mukaisesti oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta tai jos oppilas saa 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisopetusta, saa koulumatka kestää enintään 3 tuntia.

Kuntien **sosiaali- ja terveystoimen** laskennallista valtionapua saavat kuljetukset ovat hyvin monimuotoinen joukko erilaisia vanhusten ja vammaisten kuljetuksia. Lakiin sidottuja kuntien yksin maksamia kuljetuksia ovat mm. päivähoiton kuljetukset. Näiden lisäksi kunnat hoitavat erilaisia kotipalvelun yms. kuljetuksia sekä merkittävän määrän ateriakuljetuksia.

Sosiaalihuoltolain (1982/710) 17 §:ssä tarkoitettuina kotipalveluina voidaan sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukaisesti järjestää kuljetus-, ateria- ja saattajapalveluja (tukipalvelut).

Varsinaisten joukkoliikennepalveluiden ulkopuolelle jää sellaisia henkilöryhmiä, joiden tavanomaiseen elämään kuuluvan liikkumisen kannalta yhteiskunnan järjestämät kuljetuspalvelut on katsottu välttämättömiksi.

Vammaispalvelulain (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 1987/380) mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaisille henkilöille kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Kuljetuspalvelu on keskeinen vaikeavammaisten oma-toimista suoriutumista edesauttava palvelumuoto.

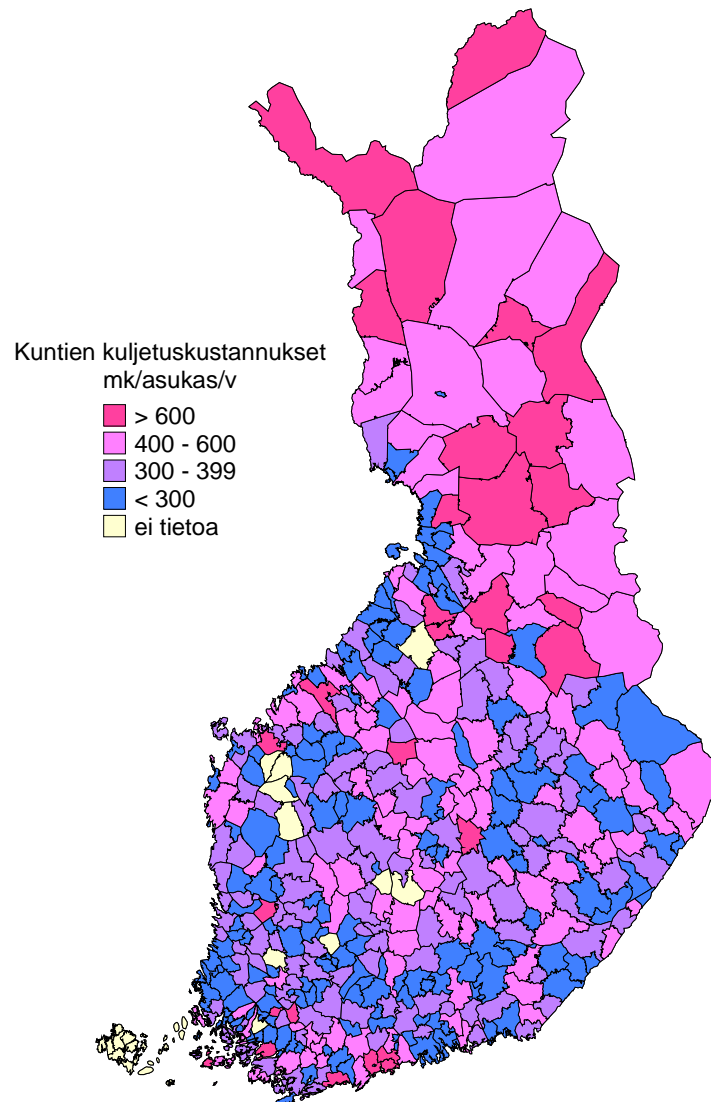
Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977) säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt, synnynnäinen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian, vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Kuntainliitto tai erityishuoltoa järjestävä kunta huolehtii kuljetuksista, jotka erityishuollon saamiseksi ovat välttämättömiä tai suorittaa niistä aiheutuvat kustannukset.

Kansanterveyslain (66/1972) mukaan kunnan tulee kansanterveystyöhön liittyvänä tehtävänä huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä sekä järjestää ja ylläpitää lääkinnällinen perustoiminta sekä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius. Pelastuslaitoksen hoitamien kuljetusten ja sairaanhoitoajoneuvolla tehtävien kuljetusten kustannuksista suuren osan korvaa Kela myöhemmin kunnille.

Etelä-Suomen lääniä lukuun ottamatta lääneissä yli puolet kuntien kuljetuksiin käyttämästä rahoituksesta kuluu lakisääteisten kuljetuspalvelujen tarjoamiseen. Etelä- ja Länsi-Suomessa yleisen kaikille avoimen joukkoliikenteen runsas käyttö ja tarjonta kasvattavat sen kustannusosuutta samalla kuin hyvä palvelutaso alentaa sosiaalitoimen ja opetustoimen matkojen kustannuksia näiden asiakkaiden käyttäessä mahdollisuuksien mukaan tavallista joukkoliikennettä.

Taulukko 2. Kuntien kuljetuskustannusten hallinnonaloittainen jakauma lääneissä vuosina 2000 (milj. euroa). Lähde: Lääninhallitusten peruspalveluiden arviointiraportit ja lääninhallitukset. Itä-Suomen ja Länsi-Suomen läänit eivät ko. vuonna keränneet tietoja kuntien terveystoimen kuljetuskustannuksista.

Lääni	Sosiaalitoimi M€ v. 2000	Opetustoimi M€ v. 2000	Terveystoimi M€ v. 2000	Muu joukkoliikenne M€ v. 2000	Yhteensä M€ v. 2000
Etelä-Suomi	47,8	30,4	11,5	125,6	214,1
Länsi-Suomi	29,1	43,9	tieto puuttuu	26,5	99,2
Itä-Suomi	6,4	18,5	tieto puuttuu	2,9	27,8
Oulu	5,9	14,3	4,4	2,5	27,0
Lappi	2,1	7,3	2,5	1,3	13,2
Yhteensä	91,3	114,4		158,8	381,3



Kuva 3. Kuntien kuljetuskustannukset mk/asukas (Lähde: Liikkumisen tunnusluvut aluetasolla LVM A 13/2002) Tietoja on eri läänistä riippuen ollut saatavissa vuosilta -98, -99 tai -00. Kuvassa esitetty lukuarvo sisältää kuntien kaikki kuljetuskustannukset yhteensä (avoin joukkoliikenne, koulutoimen, sosiaali- ja terveystoimen kuljetukset).

Kelan rahoitus

Kansaneläkelaitoksen, Kelan maksamia kuljetusten korvauksia ovat sairausvakuutuksen matkakustannukset, ammatillisissa oppilaitoksissa ja lukioissa opiskeleville maksettava koulumatkatuki sekä kuntoutuksiin liittyvät matkakustannukset.

Sairausvakuutuksen matkakustannukset koostuvat avohoidon matkoista sekä sairauskuljetuksista. Sairausvakuutuslain matkakorvausta myönnetään vakuutetun sairauden, raskauden ja synnytyksen vuoksi tekemän matkan aiheuttamista tarpeellisista kustannuksista. Samoin korvataan lääkärin tai muun asianmukaisen ammattikoulutuksen saaneen henkilön vakuutetun luokse tekemän matkan kustannukset. Matkakorvaus myönnetään siihen lähimpään tutkimus- tai hoitopaikkaan, missä vakuutettu saa sairausvakuutuksessa tarkoitetun tarpeellisen tutkimuksen tai hoidon.

Kuntoutujalle korvataan kuntoutuspäätökseen liittyvät kuntoutuksesta aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset matkakustannukset. Matkan kohteena oleva kuntoutuspaikka ilmoitetaan yleensä kuntoutuspäätöksessä.

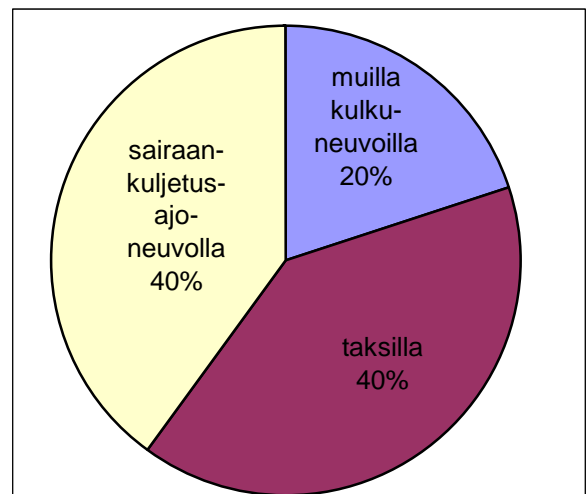
Vakuutetuille ja kuntoutujille korvataan matkakustannukset kokonaan siltä osin kuin ne yhdensuuntaisesta matkasta ylittävät omavastuuosuuden. Sairausvakuutuksen kertaomavastuuosuus oli 9,25 euroa ja kuntoutuksen 7,57 euroa vuonna 2002.

Korvattavat matkat tulisi pääsääntöisesti tehdä halvinta matkustustapaa käyttäen. Halvimpana matkustustapana pidetään olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla tehtyä matkaa. Yleensä halvin matkustustapa on yleinen kulkuneuvo kuten linja-auto tai juna. Halvin matkustustapa saattaa kuitenkin olla myös oma auto, jolloin matka korvataan oman auton käytön mukaan.

Koulumatkatukena korvataan päivittäisten koulumatkojen kustannukset. Tuki on tarkoitettu lukio-opintoja tai ammatillisia opintoja harjoittaville. Koulumatkakustannukset korvataan, kun matkan pituus ja kustannukset ylittävät laissa säädettyt rajat. Yhdensuuntaisen koulumatkan on oltava opiskelijan asunnolta oppilaitokseen vähintään 10 kilometriä. Koulumatkan kustannuksien on ylitettävä 50,45 euroa kuukaudessa. Matkakustannuksia ei korvata 100 kilometrin ylittävän yhdensuuntaisen koulumatkan osalta. Kelan koulumatkatuesta vuonna 2000 maksettiin Matkahuollolle noin 13 milj. euroa (56 %), ja VR:lle noin 0,8 milj. euroa (3,5 %). Muu osa tuesta ohjautui opiskelijoille käytettäväksi koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen järjestämässä kuljetuksessa tai muuhun matkustustapaan silloin kun riittäviä joukkoliikennepalveluja ei ole tarjolla. Vuonna 2000 tukea sai yli 50 000 opiskelijaa.

Taulukko 3. Kelan korvaamien matkojen kustannukset vuosina 2000 ja 2001 (milj. euroa).

Korvaus	v. 2000	v. 2001
Sairausvakuutuksen matkakustannukset	108 M€	114 M€
Kuntoutuksen matkakustannukset	9 M€	11 M€
Koulumatkatuki	23 M€	25 M€
Yhteensä	140 M€	150 M€



Kuva 4. Kelan korvaamien matkojen kulkutapajakauma. Muilla kulkuneuvoilla kuljetut matkat jakaantuvat asiakkaiden itsensä hakemiin korvauksiin yleisellä kulkuneuvolla tai omalla autolla sekä muihin matkakorvauksiin, kuten helikopteriin, merialuksiin jne. (Lähde: Kansaneläkelaitos)

Kelan maksamista kuljetuksista noin ¾ on sairaanhoidon kuljetuksia. Vuonna 2001 Kelan kuljetuskustannukset nousivat noin 7 %. Kuntoutuksen kuljetuskustannukset nousivat lähes 19 %, mutta kuntoutuksen osuus Kelan kuljetusten kokonaissummasta on vain n. 7 %. Kuljetusten korvausten osuus Kelan kokonaismenoista on vuosittain noin 1,5 %.

Sairausvakuutuksen matkakorvausmenot ovat kasvaneet vuosina 1994-2000 keskimäärin 8,5 % vuodessa. Kuntoutusmatkoista maksettujen korvausten kokonaismäärä on oleellisesti pienempi, mutta muutaman viime vuoden aikana niiden kasvu on ollut erittäin nopeaa, keskimäärin yli 15 % vuodessa. Matkakorvausten kasvu on ollut seurausta toisaalta matkojen määrän kasvusta ja toisaalta siitä, että keskimääräiset korvaukset matkaa kohden ovat kohonneet. Yksi syy matkakorvauskustannusten kasvuun on niiden korvausten määrän kasvu, joista potilaat eivät joudu maksamaan oma-vastuuta lainkaan vuotuisen enimmäisomavastuuosuuden täytyttyä.

On oletettavaa, että matkakorvausten kasvu tulee jatkumaan. Yksi keskeinen syy on se, että matkakorvauksia maksetaan enemmän vanhemmille henkilöille, ja jo lähitulevaisuudessa yli 65-vuotiaiden henkilöiden määrä tulee lisääntymään huomattavasti.

Kela tukee kuljetusten yhdistelyyn perustuvaa menettelyä, jolla pyritään ohjaamaan samaan kuljetukseen useampia matkustajia. Kuljetusten yhdistelijänä voi yhteistyössä Kelan kanssa toimia esimerkiksi liikenteenharjoittaja, liikenteenharjoittajien yhteenliittymä, Oy Matkahuolto Ab, kunta, sairaala tai kuntoutuslaitos. (*lähde: Kela*)

2.2 Liikenne- ja viestintäministeriön linjaukset

*Joukkoliikenne – houkutteleva valinta
(LVM 13.12.2001; ohjelmia ja strategioita 2/2001)*

Liikenne- ja viestintäministeriö, lääninhallitukset ja kunnat turvaavat joukkoliikenteen alueellisen laajuuden ja kattavuuden.

Lääninhallitukset määrittelevät yhteistyössä kuntien ja maakuntien liittojen sekä ympäristökeskusten kanssa maaseudun joukkoliikenteen alueelliset tavoitteet. LVM:n strategian mukaan liikenne- ja viestintäministeriö laatii palvelutasoa ja liikennesuunnittelua varten yhtenäiset alueelliset palvelutasomittarit.

LVM:n strategian mukaan maaseutuliikenteessä palvelujen turvaaminen on päätavoite. Maaseudulla joukkoliikenne on luonteeltaan peruspalvelua, jonka runko muodostuu koulu- ja asiointiliikenteestä. Suurin osa liikenteestä on itsekannattavaa linjaliikennettä. Linjaliikennettä täydentäviä palveluja, joita ei kyetä ylläpitämään asiakastuloin, tuotetaan ostoliikenteenä. Itsekannattavaa liikennettä täydennetään ja ostoliikennettä täydennetään tai korvataan uusilla joustavilla palvelulinjoilla ja kutsu-joukkoliikenteillä, jotka parantavat joukkoliikenteen palvelutasoa ja tarjontaa maaseudulla.

Alueellisen joukkoliikenteen kehittämisessä lääninhallitukset ottavat erityisesti huomioon liityn-täyhteydet junien ja linja-autojen kaukoliikenteeseen. Lääninhallitukset ja kunnat ostavat tarpeelliseksi arvioitua ja kannattamatonta linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa syöttöliikennettä.

Maaseudun peruspalvelut, joita ei synny yritysaloitteisesti, tuotetaan ostoliikenteenä. Maaseudun joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä turvataan lisäksi kehittämällä seutulippujärjestelmiä ja rahoit-tamalla seutulippujen hinnanalennuksia.

LVM:n toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) 2004-2007

Liikenne- ja viestintäministeriön Toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2004 – 2007 todetaan maaseudun peruspalvelutason turvaamiseen liittyviksi tavoitteiksi muun muassa liikenneverkkojen ja palvelujen ylläpitäminen siten, että ne luovat edellytyksiä asumiselle ja elinkeinotoiminnalle eri alueilla, ja julkisen liikenteen palvelujen turvaaminen maaseudulla.

Haja-asutusalueilla perinteisen joukkoliikenteen toimintaedellytykset ovat kuitenkin heikentymässä matkustajien vähenemisen ja liikenteen hoidon kustannusten nousun takia. Maaseutuliikenteen tarjonta on toistaiseksi pystytty säilyttämään. Liikenteen kannattavuus on heikentymässä, mikä johtaa itsekannattavien linja-autoyhteyksien muuttumiseen kannattamattomiksi ja siten liikenteen ostotarpeen kasvuun.

Alueellisen liikenteen palveluja turvataan kannattamattoman runkoliikenteen ostoilla. LVM:n hallinnonala osallistuu joukkoliikenteen alueellisten tavoitteiden määrittämiseen ja sitä kautta eri osapuolten roolin ja työnjaon määrittämiseen niiden palvelujen osalta, joita ei voida ylläpitää asiakastuloin. Tavoitteena on turvata liikkumismahdollisuuksia, parantaa palvelutasoa ja tehokkuutta sekä löytää alueellinen yhteistyömalli, joka palvelee mahdollisimman hyvin liikenteen hallinnonalan toimenpiteitä ja tukee joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä maaseutualueilla. Määrittelytyöhön kuuluu olennaisena osana yhteiskunnan maksamien kuljetusten yhdistely avoimeen joukkoliikenteeseen. Toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan joukkoliikenteen hyödyntäminen vähentää kuntien erilliskuljetusten tarvetta ja tuo joukkoliikenteelle lisää kysyntää. Alueellisen yhteistyön kautta kuljetusten järjeistämiseen ja niiden kustannusten hallintaan on selvästi paremmat edellytykset kuin kuntatasolla toimittaessa. Kuljetusten yhdistelyn toimenpiteet kuuluvat keskeisesti alueellisen palvelutason määrittelyyn.

LVM:n hallinnonala rahoittaa uusien palvelulinjojen käynnistämistä. Palvelulinjojen ja matkojen yhdistelykeskusten toteuttamisessa tehdään yhteistyötä ja sovitaan matkojen yhdistelyn toteuttamisesta.

Joukkoliikenteen palvelujen ostoja ja kehittämistä koskevan perussuunnitelman mukainen rahoitus-taso merkitsee LVM:n mukaan liikenteen palvelutason, tehokkuuden ja laadun heikentymistä, mikä vähentää matkustajamääriä. Tällöin joudutaan kierteeseen, jossa joukkoliikenteen kannattavuus laskee ja liikennepalvelujen ostotarve kasvaa, mikä merkitsee liikennepalvelujen jatkuvaa vähentymistä.

Liikenteen kannattavuuden heikentymisen takia ostopalvelujen tarve kasvaa, eikä perussuunnitelman mukaisella määrärahalla pystytä palvelujen säilyttämiseen liittyvää tavoitetta saavuttamaan. Alueellisen liikenteen ostovuoroja on nykyään noin 4500 ja niissä matkustajia noin 8,5 miljoonaa vuodessa. Vuoteen 2005 mennessä ostoliikenne vähenee noin 600 vuorolla, mikä vastaa keskimäärin 1,1 miljoonaa matkaa. Palveluja supistetaan asteittain päättyvien sopimusten kautta.

Matkustajille edullisten ja joukkoliikenteen houkuttelevuutta parantavien kaupunki-, seutu-, ja työmatkalippujen hinnanalentamisen valtionavustus säilyy nykytasolla, mikä ei vastaa rahoitustarvetta. Kustannusten nousun takia lippujen hinnat nousevat ja mm. työmatkalippujärjestelmien kehittämistä ei voida enää jatkaa. Joukkoliikenteen kehittäminen sopeutetaan hidastamalla palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteen käynnistämistä, matkojen yhdistelykeskuskokeilua, matkakeskusten kehittämistä ja toteuttamista.

Kokonaisuutena perussuunnitelma merkitsee yhteiskunnan vastuulla olevien lakisääteisten kuljetuskustannusten kasvua.

Toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää myös rahoitustasoltaan korkeamman muutossuunnitelman. Vuosittainen lisäys on 8 M€ jolla pystytään säilyttämään palvelutaso ja hillitsemään lippujen askashintojen nousupaineita ja siten edistämään joukkoliikenteen käyttöä. Muutossuunnitelman mukaisella rahoitustasolla ostarahoitusta voidaan suunnata paremmin sinne, missä tehostamistoimenpiteistä huolimatta liikenteen ostaminen on ainoa keino säilyttää palveluja.

2.3 Lääninhallitusten, maakuntien liittojen ja kaupunkiseutujen tavoitteita

Maakunnallisia liikennejärjestelmäsuunnitelmia on laadittu jo useisiin maakuntiin. Kaupunkiseudut ovat laatineet omia liikennejärjestelmäsuunnitelmia ja ovat solmineet tai solmimassa aiesopimuksia eri toteuttajatahojen kanssa suunnitelmien kärkihankkeiden toteuttamiseksi. Lääninhallitukset noudattavat liikenne- ja viestintäministeriön asettamia tavoitteita, mutta ovat lisäksi joissakin tapauksissa asettaneet myös alueellisia tavoitteita. Taulukkoon 4 (s. 21) on koottu esimerkkejä eri tahojen viime vuosina valmistuneissa suunnitelmissa esitetyistä joukkoliikenteen kehittämistä koskevista kärkihankkeista ryhmiteltynä hanketyypeittäin sekä hankkeiden kohdentumisen mukaan. Hankkeet on ryhmitelty lippujärjestelmien kehittämishankkeisiin, liikennehankkeisiin, kehittämiseen ja suunnitteluun sekä infrahankkeisiin ja kohdennettu alueittain kaupunkeihin ja kaupunkien läheiselle maaseudulle, pääteiden varsilla oleviin kuntiin sekä haja-asutusalueille.

Yleisesti tavoitteet painottuvat kaupunkien ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän kehittämiseen. Maaseutualueiden liikennepalveluja eri tahot pyrkivät kehittämään kuljetusten entistä tehokkaamalla organisoinnilla seutu- ja kuntatasolla, tavoitteiden määrittelyn tehostamisella sekä lippujärjestelmiä, liikennepalvelujen yhteenkytkentää, palveluliikenteitä ja kutsuohjattuja joukkoliikennepalveluja kehittämällä.

Alueittain tavoitteiden asettelusta ei löydy juurikaan eroja painotuksissa. Alueellisista ominaispiirteistä johtuvia pieniä eroja kuitenkin on. Esimerkiksi liikenteen tasavuoroväleihin liittyvät tavoitteet painottuvat selkeästi Etelä-Suomen kaupunkeihin ja Oulun kaupunkiseudulle. Lapissa taas on asetettu tavoitteita esimerkiksi matkailukeskusten liikenteiden kehittämisestä sekä valtakunnan rajat ylittävistä liikenteistä sekä itään että länteen.

Kehittämisen- ja suunnitteluhankkeissa maakuntien tavoitteet toistuvat kuljetusten organisoinnin osalta kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien ja joukkoliikennesuunnitelmien sekä palvelutasotavoitteiden määrittelyn osalta lääninhallitusten tavoitteissa eli tavoitteet ovat täysin yhteneväiset.

Suomen Kuntaliiton hallitus on hyväksynyt vuonna 2002 liikennettä koskevat toimintalinjat Kuntaliiton toiminnan ohjeeksi liikennepolitiikan tehtävissä. Toimintalinjojen mukaan maaseudulla pyritään turvaamaan joukkoliikenteen peruspalvelut siten, että itsekannattavan linjaliikenteen lisäksi läänit ostavat tarvittavan runkoliikenteen. Tarvittaessa kunnat täydentävät palveluja omalla alueellaan järjestämällä palveluliikennettä, asiointilinjoja tai muuta sellaista liikennettä, jota voidaan käyttää sekä kuntien kuljetusvelvoitteiden hoitamiseen että yleiseen kuntalaisten liikkumiseen. Kunnan eri palvelusektorien henkilökuljetustarpeiden yhdistelyä samoihin kuljetuksiin ja siihen tarvittavia matkojenyhdistelyjärjestelmiä kehitetään edelleen. Yhteistyötä eri osapuolten välillä korostetaan.

Maakuntien liikennestrategioissa esitetyjä tavoitteita

Maakuntien liikennestrategioissa esitetyjä tavoitteita ja kehittämishankkeita on koottu kaikista valmistuneista maakuntien liikennejärjestelmäsuunnitelmista eli Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun liikennestrategiasta, Lapin liikenne 2020 - suunnitelmasta, Pohjois-Savon liikennejärjestelmäsuunnitelmasta, Itä-Uudenmaan ja Pohjois-Karjalan liikennestrategioista sekä Etelä-Karjalan ydinalueen liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. Pohjois-Savon liikennejärjestelmäsuunnitelman ja Itä-Uudenmaan liikennestrategian pohjalta on solmittu/solmitaan aiesopimukset.

Lippujärjestelmiin liittyviä tavoitteita kohdistuu pääasiassa kaupunkeihin ja kaupunkien läheiselle maaseudulle. Esitetyt hankkeet ovat pääosin uusia työmatkalippuja ja seutulippualueiden laajentamista koskevia hankkeita sekä työmatkalippujen ja kaupunki/seutulippujen yhteenlykemisen kehittämistä. Lapin liikenne 2020 -suunnitelmassa esitetään tavoitteeksi valtakunnan rajat ylittävän lippujärjestelmän kehittäminen Tornionjokilaaksossa.

Liikenteen kehittämistä koskevat tavoitteet koskevat pääasiassa pitkien runkolinjojen kehittämistä sekä liityntäyhteyksien kehittämistä lentoasemille ja runkoreittien varsille. Kaupungeissa ja kaupunkien läheisillä maaseuduilla tavoitteita on asetettu myös mm. vuorojen tasavälistämiselle. Haja-asutusalueita koskevat tavoitteet liityntäyhteyksien kehittämisestä runkoreittien varsille.

Maakuntien liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on esitetty runsaasti infran kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Kaupungeissa tavoitteet koskevat matkakeskusten toteuttamista ja joukkoliikenteen laatu-käytävien kehittämistä sekä pysäkki- ja informaatiojärjestelmien kehittämistä. Nämä infra-hankkeet koskevat myös kaupunkien läheistä maaseutua ja osin myös runkoreittien varsilla olevat kunnat hyötyvät esimerkiksi laatuikäytävien kehittämisestä. Kaikkia kuntia koskee tavoite joukkoliikenteen terminaalijärjestelmän kehittämisestä.

Kehittämisen- ja suunnittelutavoitteet koskevat kaupunkiseuduilla mm. liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimista, seutuliikennetyöryhmien toiminnan kehittämistä ja joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden määrittelyä. Kuntatasolla asetetaan tavoitteita myös kuntien kuljetustyöryhmien toiminnan kehittämiselle.

Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa esitetyjä tavoitteita

Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa esitetyjä tavoitteita ja kehittämishankkeita on koottu Seinäjoen, Kajaanin, Hämeenlinnan, Turun, Lahden, Kemi-Tornio alueen ja Keski-Uusimaa – Hyvinkää – Riihimäki -seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmista sekä Salon, Oulun ja Tampereen valmisteilla olevista/jo solmituista aiesopimuksista.

Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmissä tavoitteet kohdistuvat pääasiassa kaupunkeihin ja kaupunkien läheiselle maaseudulle. Tosin esimerkiksi Lahden kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman yhdeksi tavoitteeksi on asetettu 'hiljaisempien alueiden' liikennepalvelujen turvaaminen. Liikenteen kehittämiseen ja lippujärjestelmiin kohdistuvat hankkeet korostuvat. Lippujärjestelmätavoitteet koskevat lippujärjestelmien kelpoisuuden laajentamista kaikkiin joukkoliikennevälineisiin kelpaaviksi tai ainakin koko matkaketjulle (runko- ja liityntäyhteys) eli eri lippujärjestelmien yhteensovittamista. Myös entistä laajemmalle alueille kelpaaville lippujärjestelmille (esim. maakuntaliput) sekä työmatkalipuille on asetettu tavoitteita.

Liikenteeseen liittyviä tavoitteita on runsaasti ja tavoitteita on asetettu erityyppisille asioille. Kaupungeissa ja kaupunkien läheiselle maaseuduille kohdistuvat tavoitteet koskevat työmatkayhteyksien parantamista ja tarjonnan lisäämistä ruuhka-aikoina sekä pitempimatkaisten yhteyksien (esim.

naapurikaupunkiin) nopeuttamista ja tarjonnan lisäämistä. Kaupunkeja koskee tavoite paikallisliikennesuunnitelmien tarkistamisesta (Salo) sekä esimerkiksi city-liikenteen käynnistämisestä (Oulu). palveluliikenteiden ja kutsupohjattujen liikennepalvelujen kehittäminen näkyy kaikissa kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa.

Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on esitetty lukuisia toiminnan organisointia koskevia kehittämis- ja suunnitteluhankkeita, jotka koskevat kaikkia kuntatyyppejä. Keskeisiä ovat seutuliikennetyöryhmien toiminnan kehittäminen, kuntien kuljetustyöryhmien perustaminen tai toiminnan kehittäminen, yhteistyön lisääminen kuljetusten hoidossa seutu ja kuntatasolla ja esimerkiksi seudullisen henkilöliikennelogistikon palkkaaminen.

Lääninhallitusten tavoitteita

Tavoitteita on kerätty liikenne- ja viestintäministeriön ja lääninhallitusten välisissä tulossopimuksissa vuosille 2002 ja 2003 määrittelemät keskeiset joukkoliikenteen kehittämisen painopistealueet. Joukkoliikenteen peruspalvelujen kehittämiseen tähtäävät toimet ovat samat kaikissa lääneissä. Omia painotuksiaan ovat tulossopimuksissa esittäneet Itä-Suomen, Oulun ja Lapin lääninhallitukset.

Lippujärjestelmiin liittyen ainoa tulossopimuksissa esitetty lääninhallitusten esittämä konkreettinen kehittämishanke on Oulun ja Raahen sekä Oulun ja Kuivaniemen välisen työmatkalipun kehittäminen. Kaikki lääninhallitukset osallistuvat kuitenkin aktiivisesti lippujärjestelmien kehittämiseen.

Liikenteeseen liittyvistä tavoitteista keskeisimpiä ovat palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteiden käynnistäminen sekä liityntäliikenteiden kehittäminen kaikilla alueilla. Kaupungeissa on asetettu tavoitteita paikallisliikennejärjestelmien kehittämiseksi sekä matkojenyhdistelykeskuskokeilujen toteuttamiselle. Kaupunkien läheiseen maaseutuun ja haja-asutusalueiden kehittymiseen liittyy keskeisesti Lapin lääninhallituksen tavoite matkailukeskusten liikenteen kehittämisestä sekä lukuiset liikenteen ketjuttamis- ja matkojenyhdistelyhankkeet.

Infran kehittämistä koskevia tavoitteita oli asetettu lähinnä kaupunkeja ja kaupunkien läheistä maaseutua koskien ja tavoitteet koskevat laatukäytävähankkeiden toteuttamista kaupunkiseuduille.

Kehittämis- ja suunnitteluhankkeissa korostuvat joukkoliikenne- ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatiminen sekä palvelutasotavoitteiden määrittely.

Taulukko 4. Esimerkkejä eri tahojen viime vuosina valmistuneissa suunnitelmissa esittämistä joukkoliikenteen kehittämistä koskevista kärkihankkeista.

	Lippujärjestelmät	Liikenne	Kehittäminen, suunnittelu	Infra
Kaupungit ja kaupunkien lähi-seutu	Työmatkaliput, eri lippujärjestelmien integrointi, lippujärjestelmän kelpoisuus koko matkaketjulla ja kaikissa joukkoliikennevälineissä	Paikallisliikenteen kehittäminen, työsäkäyntytyhteyksien nopeuttaminen ja lisääminen, palveluliikennejärjestelmät, matkojenyhdistely, liittyn-täliikenteet, tasavä-liset vuorovälit	Seutuliikennetyöryhmien ja kuntien kuljetustyöryhmien toiminnan kehittäminen, yhteistyön lisääminen henkilö-kuljetusten hoidossa seutu- ja kuntatasolla, aikataulu- ja lippujärjestelmät, joukkoliikenne- ja liikennejärjestel-mäsuunnitelmat, joukkoliikenteen palvelutasotavoit-teiden määrittely, joukkoliikenneasioiden hoito keskite-tysti hajautettua mallia ke-vyemmillä resursseilla	Laatukäytävien kehittäminen, matkakeskukset, kuntien joukkoliikenteen terminaalijärjestelmän kehittäminen, pysäkki- ja informaatiojärjestelmät
Pääteihin tukeutuvat kunnat	Työmatkaliput, eri lippujärjestelmien integrointi, lippujärjestelmän kelpoisuus koko matkaketjulla ja kaikissa joukkoliikennevälineissä	Palveluliikennejär-jestelmät, matko-jenyhdistely, liittyn-täliikenteet	Seutuliikennetyöryhmien ja kuntien kuljetustyöryhmien toiminnan kehittäminen, yhteistyön lisääminen henkilö-kuljetusten hoidossa seutu- ja kuntatasolla, aikataulu- ja lippujärjestelmät, joukkoliikenne- ja liikennejärjestel-mäsuunnitelmat, palvelu-tasotavoitteiden määrittely	Laatukäytävien kehittäminen, kuntien joukko-liikenteen terminaalijär-jestelmän kehittäminen, pysäkki- ja informaatio-järjestelmät
Haja-asutus-alueet	Työmatkaliput, seutu-lippualueiden laajen-taminen	Peruspalvelutasois-ten liikenneyhteyk-sien turvaaminen ostoliikenteenä, palveluliikennejär-jestelmät, liittyntä-liikenteet, matko-jenyhdistely	Seutuliikennetyöryhmien ja kuntien kuljetustyöryhmien toiminnan kehittäminen, yhteistyön lisääminen henkilö-kuljetusten hoidossa seutu- ja kuntatasolla, kuntien hen-kilökuljetussuunnitelmat, palvelutasotavoitteiden määrittely	Kuntien joukkoliiken-teen terminaalijärjestel-män kehittäminen

3. RAHOITUKSEN VAIHTOEHTOINEN KOHDENTAMINEN ESIMERKKIALUEILLA

3.1 Tarkastelujen tavoite ja periaatteet

Tavoitteena on selvittää rahoituksen vaihtoehtoisten kohdentamisten vaikutukset joukkoliikenteen palveluihin ja kustannusten kohdentumiseen esimerkkialueilla. Tutkittuja vaihtoehtoja on seitsemän:

- **Nykytilanne (Ve 1):** Nykyinen henkilökuljetusten palvelutaso ja rahoitus
- **Nykyinen rahoitus panostetaan sisäisiin yhteyksiin (Ve 1b):** Nykyinen rahoitustaso, alueelliset runkoliikenneostot lopetetaan ja rahoitus kohdennetaan kuntien sisäisten liikennepalvelujen kehittämiseen
- **Kuntien tavoitetila (Ve 2):** Kunnan määrittämien joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden mukainen henkilökuljetusten palvelutaso ja rahoitus
- **Sisäiset yhteydet (Ve 3):** Rahoituksen painottaminen kunnan sisäisten yhteyksien kehittämiseen
- **Seudulliset yhteydet (Ve 4):** Rahoituksen painottaminen seudullisten yhteyksien kehittämiseen
- **Ei ostettua joukkoliikennettä (Ve 5):** Rahoitusta ei suunnata lainkaan kaikille avoimiin joukkoliikennepalveluihin, vaan tarjonta koostuu itsekannattavasta liikenteestä ja erillis-kuljetuksina hoidettavista lakisääteisistä kuljetuksista
- **Seutuyhteistyö (Ve 6):** Henkilökuljetusten hoito seutukunnan yhteistyönä (Huom! Koskee vain Kemi-Tornion aluetta)

Esimerkkikunnat

Tutkimuksessa on mukana 16 esimerkkikuntaa: Kemi, Tornio, Keminmaa, Tervola, Simo ja Pello Meri-Lapista ja Tornionjokilaaksosta, Kuivaniemi ja Yli-Ii Oulun läänin puolelta, Tervo, Vesanto, Karttula, Maaninka ja Keitele Pohjois-Savosta sekä Taipalsaari, Parikkala ja Rautjärvi Lappeenrannan - Imatran seudulta.

Kunnat on tarkastelua varten ryhmitelty kolmeen luokkaan:

- Kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu (4 kuntaa)
- Maaseutukunnat; pääteihin tukeutuvat (6 kuntaa)
- Maaseutukunnat; pääteiden ulkopuoliset kunnat (6 kuntaa)

Kuntien ryhmittely on esitetty taulukossa 5.

Kaupunkien läheisen maaseudun määrittely perustuu kuntien työpaikkaomavaraisuuteen ja pendelöinnin määrään.

Taulukko 5. Esimerkkikuntien ryhmittely ja taustatietoja (Lähde: Tilastokeskus¹)

Kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu					
Kunta	Asukasluku 31.12.2001	Väestön muu- tos 2012 (%)	Väestötiheys (as/km²) 31.12.2002	Taajama-aste 1995 (%)	Työpaikkaoma- varaisuus (%) ennakkotieto 31.12.2000
Kemi	23 424	-5,6	270,0	97,4	125,2
Tornio	22 456	-4,7	19,5	87,0	96,1
Keminmaa	8 862	-3,3	14,8	89,4	64,6
Taipalsaari	4 701	7,9	11,9	58,6	49,1

Päätteihin tukeutuvat kunnat					
Kunta	Asukasluku 31.12.2001	Väestön muu- tos 2012 (%)	Väestötiheys (as/km²) 31.12.2002	Taajama-aste 1995 (%)	Työpaikkaoma- varaisuus (%) Ennakkotieto 31.12.2000
Parikkala	4 535	-11,2	14,8	52,8	94,4
Rautjärvi	4 556	-18,0	14,0	57,0	89,5
Kuivaniemi	2 099	-13,2	2,4	49,8	72,2
Simo	3 791	-8,2	2,8	61,8	59,8
Tervola	3 864	-9,2	2,5	38,1	96,0
Pello	4 651	-13,7	3,0	55,2	99,9

Päätteiden ulkopuoliset kunnat					
Kunta	Asukasluku 31.12.2001	Väestön muu- tos 2012 (%)	Väestötiheys (as/km²) 31.12.2002	Taajama-aste 1995 (%)	Työpaikkaoma- varaisuus (%) Ennakkotieto 31.12.2000
Yli-Ii	2 342	-19,4	3,2	48,2	82,5
Karttula	3 453	4,1	7,5	51,2	66,0
Maaninka	3 865	-8,2	8,6	29,3	77,4
Keitele	2 972	-11,5	6,4	47,3	110,2
Tervo	1 994	-16,4	6,1	38,1	76,5
Vesanto	2 752	-13,7	7,1	30,1	89,3

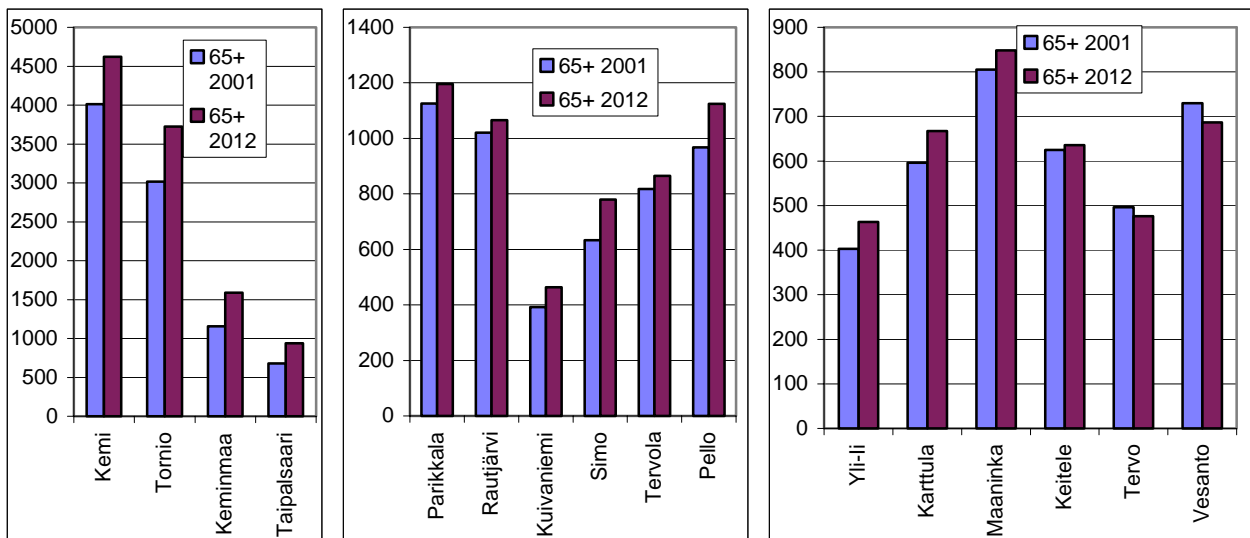
Esimerkkikuntien väkiluvut vaihtelevat Tervon noin 2000 asukkaan ja Kemin noin 23 400 asukkaan välillä. Taajama-aste on matalin Maaningan (29,3) ja Vesannon (30,1) kunnissa ja korkein Kemin kaupungissa (97,4). Kemi ja Keitele ovat kunnista ainoat, joissa työpaikkaomavaraisuus on yli 100 %. Matalimmat työpaikkaomavaraisuudet on Taipalsaarella 49,1 ja Simossa 59,8.

Taipalsaarta ja Karttulaa lukuunottamatta ennustettu väestönkehitys seuraavan 10-vuotiskauden aikana on negatiivinen kaikissa esimerkkikunnissa. Vanhusten määrä lisääntyy Tervoa ja Vesantoa

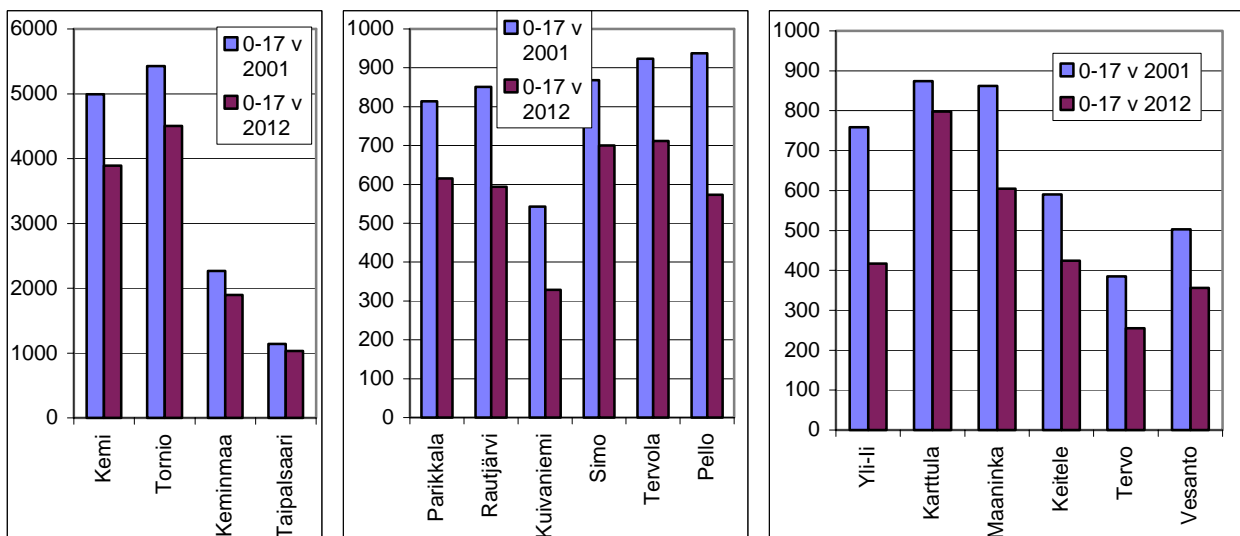
¹ Väestöennusteena on käytetty Tilastokeskuksen muuttoliikkeen sisältävää laskelmaa (ns. laskelma 1), joka perustuu syntyvyyden, kuolleisuuden ja muuttoliikkeen viimeaikaiseen kehitykseen sekä oletuksiin näiden väestönmuutoskomponenttien tulevasta kehityksestä.

lukuunottamatta kaikissa esimerkkikunnissa. Tervossa ja Vesannolla vanhusten määrä on jo nykyisin korkea. Suurinta vanhusten määrän lisääntyminen on suhteessa Kemnimaan, Taipalsaaren ja Pellon kunnissa sekä Kemn ja Tornion kaupungeissa. Vuonna 2012 ennustetaan Tervon, Vesannon, Parikkalan ja Rautjärven kunnissa olevan lähes 30 % väestöstä yli 65-vuotiaita.

Alle 18-vuotiaiden määrän ennustetaan vähenevän kaikissa esimerkkikunnissa. Suurinta vähenemä on Pellon kunnassa, jossa ennusteen mukaan on alle 18-vuotiaita vain noin 14 % väestöstä vuonna 2012. (Ennusteena tarkasteluissa on käytetty Tilastokeskuksen muuttoliikkeen sisältävää väestöennustetta vuosille 2010-2030.)



Kuva 5. Yli 65-vuotiaiden määrän ennustettu kehittyminen seuraavan 10 vuoden aikana. (Lähde: Tilastokeskuksen muuttoliikkeen sisältävä väestöennuste vuosille 2010-2030.)



Kuva 6. Alle 18-vuotiaiden määrän ennustettu kehittyminen seuraavan 10 vuoden aikana. (Lähde: Tilastokeskuksen muuttoliikkeen sisältävä väestöennuste vuosille 2010-2030.)

Tarkastellut kylät ja matkaryhmät

Henkilöliikennelaki toteaa, että kunnan tulee määritellä joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin. Palvelutasotavoitteiden määrittely on kunnissa aloitettu sillä, että kunnat ovat määritelleet kylät, joihin kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja tarvitaan. Selvityksessä on hyödynnetty tätä kuntien määrittelemää kyläverkkoa, jonka kattavuudessa on kuntakohtaisia eroavaisuuksia.

Kaikissa esimerkkikunnissa on tässä tutkimuksessa käytetty kyläverkko kunnan taajama-astetta kattavampi. Toisin sanoen kyliksi on tässä tarkastelussa huomioitu myös sellaisia kyliä, joita ei ole taajama-astetta määriteltäessä huomioitu taajamiksi. Tässä tarkastelussa mukana olevien kylien ulkopuolella voi arvioida asuvan kunnasta riippuen noin 5-20 % kuntien asukkaista.

Eri rahoitusvaihtoehdoissa palvelutason muutoksia on arvioitu matkaryhmittäin työssäkäynti-, opiskelu- ja asiointiyhteyksien kannalta. Myös matkakettujen toiminataedellytyksiä on pyritty arvioimaan liityntäyhteyksien osalta paremman vuorotarjonnan omaaville joukkoliikenneakseleille.

Työmatkoja on ajateltu palvelevan niiden yhteyksien, jotka liikennöidään ympäri vuoden (myös koulujen loma-aikoina) arkisin aamulla klo 6-9 ja iltapäivällä klo 15-18. Kemi-Tornio -seudulla on huomioitu myös seudun erityinen tarve järjestää naapurikunnista kolmivuorotyötä palvelevia yhteyksiä alueen suuriin teollisuuslaitoksiin Kemissä ja Torniossa.

Opiskeluyhteyksien palvelutasoa ei ole erityisesti arvioitu, koska on ajateltu, että lakisääteiset kuljetukset tulee joka tapauksessa hoitaa. Lukiolaisille tai muille opiskelijoille yhteyksiä tarjoutuu työssäkäyntiyhteyksien myötä. Erityisesti on kuitenkin tarkasteltu sitä, pystytäänkö koululaiskuljetukset hoitamaan kaikille avoimena liikenteenä ts. tarjoutuuko koululaiskuljetusten yhteydessä palvelua muille matkustajille työssäkäyntiä tai asiointia varten.

Asiointiyhteyksiä on ajateltu saatavan niillä yhteyksillä, jotka liikennöidään arkisin tai lauantaisin liikkeiden aukioloaikoina niin, että perilläoloaika on kohtuullinen (1-4 tuntia) asiointia ajatellen.

Vastaavalla tavalla kunnat ovat huomioineet matkaryhmien tarpeet palvelutasotavoitteiden asettelussa.

Vaikutusten tarkastelu

Aineistosta on tehty kustakin vaihtoehdosta yhteenveto kuntaryhmittäin. Yhteenvedon perusteella on esitetty arvio palvelujen tasosta ja kustannuksista eri vaihtoehdoissa. Kaikissa vaihtoehdoissa on esitetty arvio muutoksista joukkoliikennepalvelujen alueellisessa kattavuudessa ja peruspalvelujen saavutettavuudessa suhteessa nykytilaan. Vaihtoehtoja ei ole vertailtu suoraan keskenään.

3.2 Joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamisen tulkinta esimerkkitarkasteluissa

Joukkoliikennettä koskevissa strategioissa, tavoitteissa ja toimenpiteissä yhtenä keskeisenä linjauksena on alueellinen tasa-arvo joukkoliikenteen näkökulmasta. Joukkoliikennepalvelujen tasa-arvo on kuitenkin käsitteenä hyvin ongelmallinen, koska joukkoliikennepalvelujen taso riippuu matkus-

tajamääristä. Esiselvityksen¹ mukaan liikkumisen tasa-arvo ei voi tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa, vaan korkeintaan tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla.

Esimerkkialueiden analysointia varten on tehty alustava määrittely alueellisen kattavuuden ja peruspalveluiden saavutettavuuden käsitteistä. Joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta on tarkasteltu yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen. Tarkastelussa on siis lähdetty siitä, että varsinaiset haja-asutusalueet eivät ole lähtökohtaisesti joukkoliikennepalvelujen tavoitteellisen alueellisen kattavuuden piirissä.

Peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltava myös suhteessa alueelliseen kattavuuteen; joukkoliikenteen palvelut eivät voi käytännössä kattaa kaikkea kaikkialla. Tässä selvityksessä peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu yhdessä yhteyksien alueellisena kattavuutena ja yhteyksien ajallisena tiheytenä (vuorotiheytenä tai palvelujen käytettävyytenä).

Tässä selvityksessä on tulkittu, että peruspalveluja ovat peruskoulu, sosiaali- ja terveysterveyst, postin palvelut sekä kiinteät elintarvikemyymälät tai myymäläautot. Yksittäisiä palveluja, esimerkiksi peruskoulun ala-aste tai elintarvikeliike, voi olla pienissä kylissä. Tässä selvityksessä ei ole voitu tarkastella joukkoliikenteen yhteyksiä yksittäisten palvelujen todellisen sijainnin perusteella. Sen vuoksi peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu ensisijaisesti yhteyksinä omaan kuntakeskukseen. Niissä pienissä kunnissa, joissa perusterveydenhuollon palveluja ei ole omassa kunnassa, on tarkasteltu myös ulkoisia yhteyksiä.

Koulukuljetuksia lukuun ottamatta on vaikea määrittellä, kuinka usein joukkoliikennepalveluja on tarjottava peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamiseksi. Tarkasteltu aineisto viittaa siihen, että minimitasona on pidetty yhtä kertaa viikossa.

Työ- ja koulumatkojen tarpeet ovat erilaisia kuin asiointimatkojen. Käytännössä erilaisten tarpeiden yhteensovittaminen edellyttää joustoa asiointimatkojen ajoittamiselta.

Alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden käsitteet täsmennetään esimerkkikuntien analysoinnin ja muiden tarkastelujen perusteella luvussa 4.4.

3.3 Esimerkkikuntien näkemyksiä

Kullakin esimerkkialueella järjestettiin sidosryhmäpalaveri. Palaverit pidettiin Kemissä, Kuopiossa ja Lappeenrannassa. Paikalle oli kutsuttu esimerkkikuntien, lääninhallitusten ja maakuntien liittojen edustajat. Kuntia pyydettiin valmistelevaan vastauksia etukäteen toimitetun henkilökuljetusten rahoitusta ja joukkoliikennepalvelujen suunnittelua koskevan kysymyslistan pohjalta.

Henkilökuljetusten rahoituksen mahdollinen 10 % vähenemä nähtiin tilaisuuksissa läsnä olleissa tai muuten vastanneissa kunnissa seuraavasti:

- viidessä kunnassa nähtiin tehostamismahdollisuuksia
- kahdessa kunnassa arveltiin, että 10 % säästö olisi mahdollinen kuljetusjärjestelmää tehostamalla
- neljässä kunnassa ainoana säästökeinona nähtiin palvelujen karsiminen.

¹ Liikenne- ja viestintäministeriö (2002) Julkinen liikenne ja alueiden kehitys – esiselvitys. Joukkoliikenteen merkitys maaseudun kehittämisessä. Julkaisuja 32/2002.

Jos kunta saisi käyttää henkilökuljetusten järjestämiseen 10 % nykyistä enemmän rahoitusta, suunnattaisiin rahoitus seuraavasti (kunnat nimesivät 1-2 kohdetta):

- yhdeksässä kunnassa seudullisten työssäkäyntiyhteyksien kehittämiseen joko ympäri vuoden tai kesällä
- kolmessa kunnassa palveluliikenteeseen
- kolmessa kunnassa muuhun kunnan sisäiseen asiointiliikenteeseen

Lääninhallitusten ostoliikenteen kohdistumiseen oltiin tyytyväisiä, eikä nähty erityisiä muutostarpeita. Kaikki kunnat totesivat lääninrahan tarpeellisuuden seudullisten yhteyksien ylläpidossa. Myös palveluliikenteiden valtionrahoituksen toivottiin jatkuvan.

Suurimmat ongelmat kuljetusten järjestämisessä ovat (kunnat nimesivät 1-2 kohdetta):

- liian vähäiset suunnitteluresurssit ja/tai ammattitaidon puute (7 kuntaa)
- kunnan sisäiset yhteistyöongelmat (3 kuntaa)
- kysynnän hiipuminen (2 kuntaa)
- kilpailun puuttuminen (1 kunta)
- kunnan rakenteesta johtuvat seikat (1 kunta)

Muuten keskustelussa tulivat esille mm. seuraavat asiat:

- Työssäkäyntimahdollisuuksiin kohdistuva lipputuki ja runkoliikenteen ostot ovat tärkeitä kunnille kuntien elinvoimaisuuden (taloudellisen pohjan) säilyttämisen kannalta.
- Suhteellisen vähäiset joukkoliikenneyhteydet eivät palvele riittävästi eri aikoihin tapahtuvaa työssäkäyntiä.
- Liikennejärjestelmä ei yksin riitä pitämään asukkaita maaseutukunnissa.
- Väestön keskittyminen taajamiin merkitsee kustannussäästöjä.
- Kuljetusten järjestäminen tehostuisi, jos kaikki henkilökuljetusten raha olisi samassa kassassa hallintokunnittaisen jaon sijaan.
- Vammaispalvelulain mukaisten matkojen kustannukset ovat korkeat ja asiakkaiden ohjaaminen käyttämään palveluliikenteitä erilliskuljetusten sijaan on vaikeaa
- Palveluliikennejärjestelmän turvaamiseksi tulisi valtionrahoituksen palveluliikenteille olla jatkuvaa.
- Seutuyhteistyö ja seudulliset liikennepalvelut ovat tärkeitä.
- Kuntien kuljetusten hoitoa olisi parannettava resursseja lisäämällä. Valtion rahoituksen saamisen ehdoksi tulisikin asettaa se, että kunta panostaa jonkun tietyn suuruisen henkilöresurssin kuljetusten suunnitteluun.
- Koulukuljetuksissa olisi tehostamismahdollisuuksia mm. kouluverkkoa kehittämällä ja alkamisaikoja porrastamalla. Ennen kaikkea seuranta tulisi pystyä lisäämään.
- Pitkillä matkoilla matka-aika on tärkeä. Työssäkäyntiyhteyksien tulisi olla nopeita.
- Kilpailuttamisen hoitamisella seudullisesti pystyttäisiin säästämään työ määrää kunnissa.

Sidosryhmäpalavereissa esiteltiin kuusi vaihtoehtoista rahoituksen ja liikennepalvelujen kohdentamismallia (vaihtoehdot 1-6). Sidosryhmäpalaverien jälkeen päädyttiin työstämään vielä vaihtoehto 1b koskien nykyisen rahoituksen kohdistamista kokonaan kunnan sisäiseen liikenteeseen.

3.4 Nykytila (Ve 1)

Lähtökohtana ja vertailuvaihtoehtona on nykyinen tai ennen palvelutasotavoitteiden toteuttamista vuonna 2000/2001 vallinnut henkilökuljetusten rahoitus ja palvelutaso.

Tutkimuksessa mukana olleissa esimerkkikunnissa yhteiskunta rahoittaa vuosittain henkilökuljetuksia keskimäärin noin 150 eurolla/asukas. Kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla asukasta kohden laskettu rahoitus on keskimäärin alle puolet maaseutukuntien rahoituksesta eli noin 74 euroa/asukas. Pääteihin tukeutuvissa kunnissa henkilökuljetuksia rahoitetaan keskimäärin noin 182 eurolla/asukas ja pääteiden ulkopuolella olevissa kunnissa noin 178 eurolla/asukas. Rahoitukseen on laskettu mukaan kuntien, lääninhallitusten ja Kelan rahoitus.

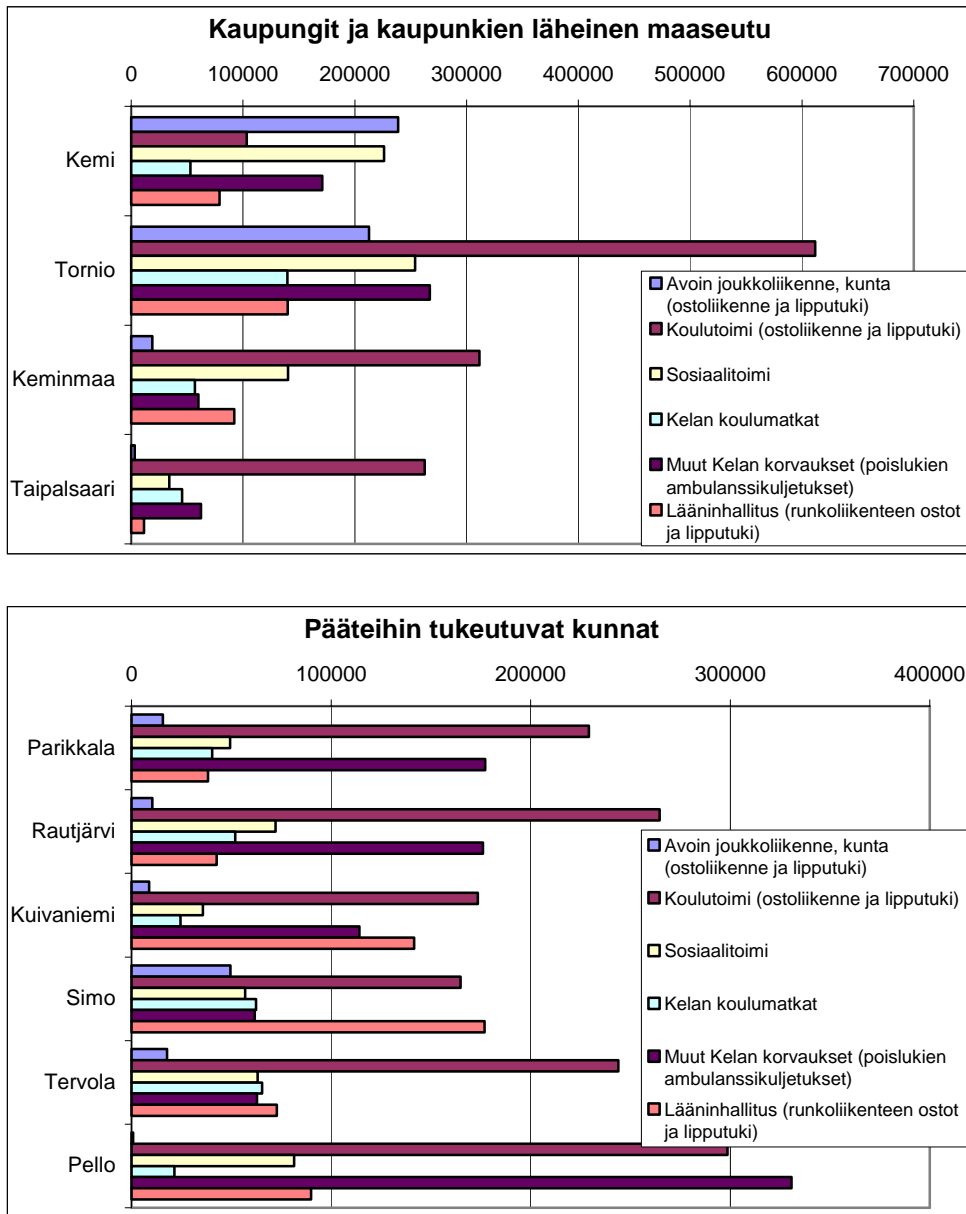
Keskimääräisesti tarkasteltuna suurimmat kustannuserät ovat koulutoimen kuljetuskustannukset, johon käytetään keskimäärin kolmannes kokonaisrahoituksesta sekä Kelan kuljetukset, joiden kustannusosuus on noin 30 %. Kelan kuljetuskustannukset muodostuvat sairausvakuutuksen ja kuntoutuksen kuljetuksista sekä keskiasteen oppilaitoksissa opiskelevien koulumatkatuesta. Koulumatkatuen osuus Kelan kuljetuskustannuksista vaihtelee kunnittain 5-36 % välillä. Koulumatkatuki on jaettu kunnittain oppilaiden kotipaikan mukaan.

Se, kuinka paljon henkilökuljetusten rahoituksesta kunnat ovat suunnanneet kaikille avoimiin joukkoliikennepalveluihin, ei näytä yleisesti korreloivan esimerkiksi taajama-asteen kanssa. Sen sijaan henkilökuljetusten kokonaiskustannusten ja taajama-asteen välillä on selkeä yhteys eli mitä korkeampi on taajama-aste, sitä pienempi on kunnan henkilökuljetusten kokonaiskustannus. Kyse on paremminkin kunnan tietoisesta politiikasta kehittää joukkoliikennepalveluja. Toisaalta taas niissä kunnissa, jotka ovat panostaneet enemmän rahoitusta kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen, henkilökuljetusten kokonaiskustannus ei kuitenkaan näyttäisi olevan asukasta kohden sen pienempi kuin kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen vähemmän panostaneilla kunnilla.

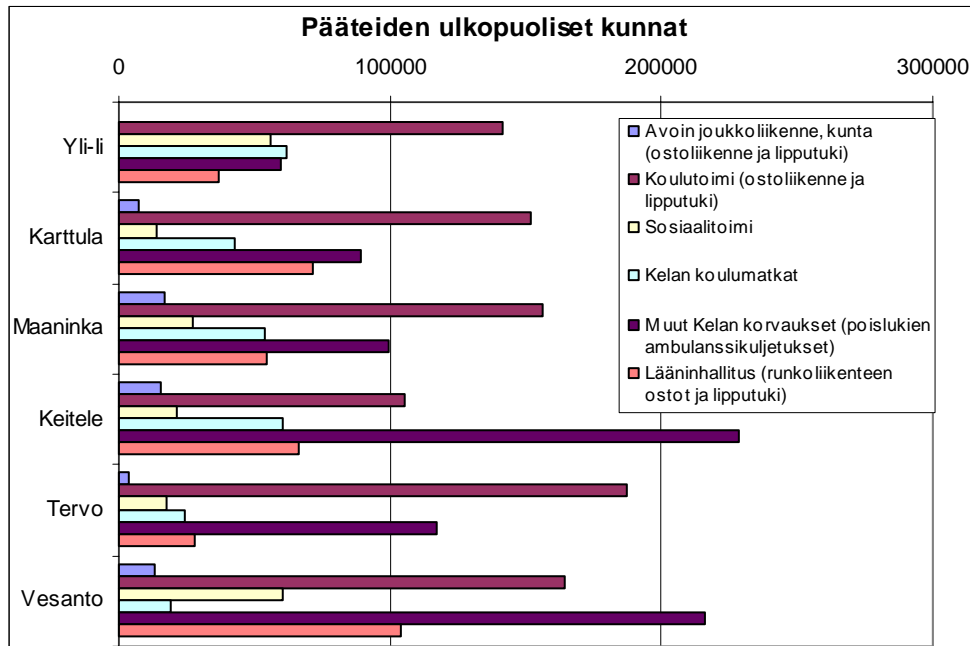
Näyttäisikin, että panostaminen kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen olisi esimerkkikunnissa tuonut palvelutason parannusta mieluummin kuin säästöjä. Tämä voi johtua myös siitä, että panostusta kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen ei ole osattu kohdentaa niin, että hallintokunnat hyötyisivät siitä lakisääteisissä kuljetuksissa tai toisinpäin, että hallintokunnissa ei ole osattu suunnitella kuljetuksia niin, että niissä määrätietoisesti hyödynnettäisiin kunnassa toisaalla kehitettyjä joukkoliikennepalveluja. Tulee kuitenkin huomata, että myös hallintokuntien kuljetusrahoitusta käytetään kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen esim. koululaisten matkalippuja rahoittamalla.

Nykyisellä rahoitustasolla kaikissa esimerkkikunnissa Pelloa lukuun ottamatta on käytössä seutulippujärjestelmä ja kaikkien kuntien kuntakeskuksista on työssäkäyntiyhteydet ympäri vuoden lähipäähän kaupunkiin tai naapurikunnan kuntakeskukseen. Sen sijaan kuntien sisäiset työssäkäyntiyhteydet puuttuvat kokonaan esimerkiksi Pellon, Tervon, Vesannon, ja Keiteleen kunnista. Muissa kunnissa työssäkäyntiyhteyksiä oman kunnan kuntakeskukseen on pitempimatkaisten runkoliikennereittien varsilla sijaitsevista kylistä.

Kaikki esimerkkikunnat järjestävät asiointiyhteyksiä joko kutsutakseilla tai erilaisilla palveluliikenteillä. Yhteyksien taso vaihtelee. Tyypillistä on, että kutsutaksilla hoidettavia asiointiyhteyksiä tarjotaan 1-2 kertaa viikossa kaikille kylille. Esimerkkikunnissa on myös lukuisia pieniä alle 100 asukkaan kyliä, joihin ei tarjota minkäänlaisia joukkoliikennepalveluja.

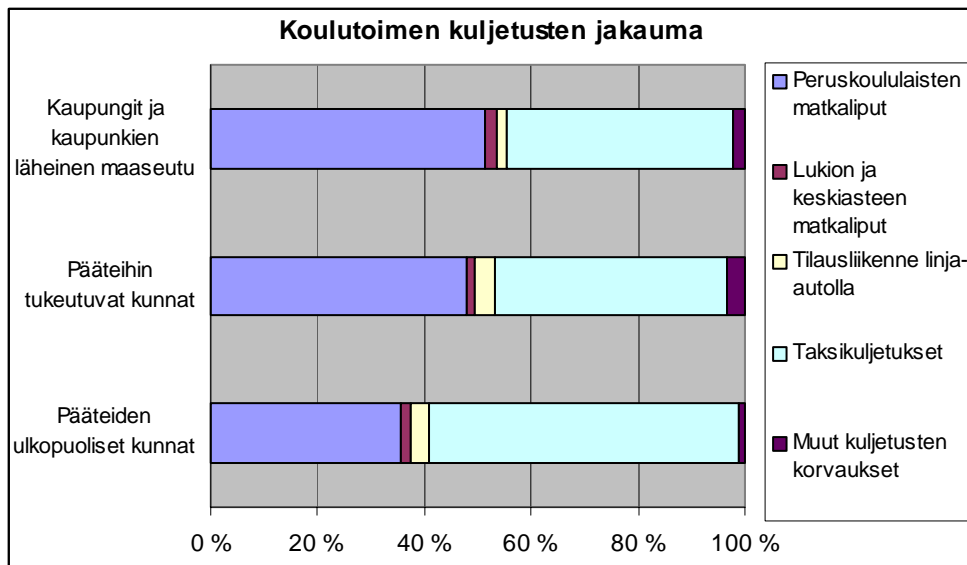


Kuva 7a ja b. Henkilökuljetusten kustannukset (€/v) kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla sekä pääteihin tukeutuvissa kunnissa. Kuntien kustannustiedot vuodelta 2000, valtion vuodelta 2001. (lähde: LH:n peruspalvelujen arviointiraportit, kuntien suunnitelmat, Kela).



Kuva 7c. Henkilökuljetusten kustannukset (€/v) pääteiden ulkopuolisissa kunnissa. Kuntien kustannustiedot vuodelta 2000, valtion vuodelta 2001. (lähde: LH:n peruspalvelujen arviointiraportit, kuntien suunnitelmat, Kela).

Koulutoimi rahoittaa merkittävästi kaikille avointa joukkoliikennettä koululaisten matkalippujen kautta. Matkalippujen osuus koulutoimen kuljetuskustannuksista on hieman yli puolet kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla, lähes puolet pääteihin tukeutuvissa kunnissa ja noin kolmannes pääteiden ulkopuolisissa kunnissa.



Kuva 8. Koulutoimen kuljetuskustannusten jakauma kuntaryhmittäin esimerkkikunnissa.

Alueellinen kattavuus ja peruspalvelujen saavutettavuus nykytilanteessa

Tarkastelluissa kunnissa joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus on heikointa kaupunkien läheisellä maaseudulla. Nykytilanteessa paras alueellinen kattavuus on tämän tarkastelun mukaan niissä maaseutukunnissa, jotka ovat pääteiden ulkopuolella, mutta alueellinen kattavuus on kuitenkin saavutettu useissa kunnissa avoimilla koulukuljetuksilla. Ne eivät tarjoa useimmissa tapauksissa palvelutasoltaan tyydyttäviä asiointiyhteyksiä. Näin asiointiyhteyksien taso erityisesti runkoreittien varsilta syrjässä olevilta kyliltä vaihtelee huomattavasti.

Kuntien kylärakenne (yhdyskuntarakenne) ja tieverkon rakenne vaihtelee suuresti. Tämä vaikuttaa joukkoliikennepalvelujen tasoon ja edelleen peruspalvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuteen, joissa kuntakohtaiset erot ovat huomattavia. Myös kaupunkien läheisellä maaseudulla erot asiointiyhteyksien tasossa ovat huomattavia.

Erityisesti pääteihin tukeutuvissa kunnissa työmatkayhteydet kuntakeskuksesta suurempiin keskuksiin ovat kokonaisuutena hyvät. Kaupunkien läheisellä maaseudulla ei ole tarkastelluissa kunnissa useimmilta kyliltä työmatkayhteyksiä kuntakeskukseen tai pääkeskukseen.

3.5 Nykyyrahoitus kohdennettuna kunnan sisäiseen liikenteeseen (Ve 1b)

Joukkoliikennerahoitus on säilytetty nykytasolla. Ostoliikenteenä hankitut seudulliset yhteydet on lakkautettu ja näistä vapautunut rahoitus on kohdennettu kuntien sisäisten liikennepalvelujen ostoon. Palvelutason paraneminen sisäisessä liikenteessä on osassa kuntia tuonut tarkasteluissa säästöjä hallintokuntien kuljetuskustannuksista. Lippurahoitusta on pienennetty samassa suhteessa kun seudullisten yhteyksien määrä on vähentynyt.

Mallin tarkoituksena on tarkastella, millainen sisäisen liikenteen tarjonta pystyttäisiin järjestämään, jos lääninhallitusten nykyisin runkoliikenteiden ostoihin käyttämä rahoitus suunnattaisiin kokonaan kuntien sisäisen liikenteen kehittämiseen. Kunnan sisäisen liikenteen palvelutasoa parannetaan mallissa palveluliikenteitä tai uusia sisäisiä yhteyksiä ostamalla. Sisäisen liikenteen palvelutason parantamisella on osassa kuntia saatavissa säästöjä hallintokuntien kuljetuskustannuksissa. Runkoliikenteeseen nykyisin käytetty rahoitusosuus riittäisi kokonaan uuden palveluliikennejärjestelmän perustamiseen useassa kunnassa, mm. Keiteleellä, Karttussa, Simossa, Kuivaniemellä ja Vesannolla.

Toisaalta ostetuista seudullisista yhteyksistä luopuminen heikentää merkittävästi ylikunnallisia yhteyksiä. Erityisesti heikentyisi ilta- ja kesäliikenteen palvelutaso. Muutamassa kunnassa lakkaisi myös ainoa työssäkäyntiyhteys lähikaupunkiin. Näin kävisi esimerkiksi Yli-Iissä, Tervolassa ja Pellossa. Seudullisten ostoliikenneyhteyksien muuttumisella kunnan sisäiseksi yhteyksiksi voisi olla seurannaisvaikutuksia myös itsekannattavan liikenteen toimintaan sekä itsekannattavaa liikennettä lisäävästi (syöttöyhteyksien määrä ja taso paranee oleellisesti) että vähentävästi (mm. autokierroista johtuen seudullisen ostoliikennevuoron muuttaminen kunnan sisäiseksi voi heikentää itsekannattavan liikenteen toimintaedellytyksiä). Näitä vaikutuksia ei tässä tarkastelussa ole huomioitu.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Huolimatta siitä, että seudullinen ostoliikenne on tässä vaihtoehdossa lakkautettu, kaikissa kunnissa ei pystytä tarjoamaan kattavia asiointiyhteyksiä omaan kuntakeskukseen. Tämä johtuu siitä, että monien kuntien alueella runkoliikenteen ostoihin on käytetty vain vähän rahaa. Siellä missä runko-

liikennettä on, runkoliikenteen oston lakkauttaminen heikentää eräiltä osin asiointimahdollisuuksia. Pääsääntöisesti asiointiyhteyksiä on kuitenkin 1-2 kertaa viikossa.

Seudullisen ostoliikenteen lakkauttaminen merkitsisi useissa kunnissa oleellista heikennystä suurempiin keskuksiin suuntautuvassa työmatkaliikenteessä. Heikennys on suurin kesäisin.

3.6 Kuntien palvelutasotavoitteet (Ve 2)

Kaikki tutkimuksessa mukana olevat esimerkkikunnat ovat yhteistyössä eri toimijoiden kanssa määrittäneet kylittäin palvelutasotavoitteet eri matkaryhmille. Vaihtoehtona 2 on tutkittu kunnan asettamien tavoitteiden mukaista rahoitusta ja palvelutasoa.

Palvelutasotavoitteiden ohjevuotena on vuosi 2006-2007. Vuosina 2000-2001 määritetyt palvelutasotavoitteet ovat jo aiheuttaneet toimenpiteitä useisiin kuntiin ja osa muutoksista on jo toteutettu.

Pellon kunnassa palvelutasoa ei ole määritetty matkaryhmittäin, vaan määrittämällä ongelma-alueet ja tavoitteet niiden kehittämiseksi.

Palvelutasotavoitteet on kaikissa esimerkkikunnissa määritelty erittäin maltillisesti, eli tavoitteita määriteltäessä ovat kunnat pitäneet lähtökohtana sitä, että rahoitusta ei pystytä juurikaan jatkossa kasvattamaan. Esitetyt muutokset nykyiseen liikennetarjontaan ovat pääosin pieniä. Osaltaan tämä kuvaa sitä, että liikennepalvelut ovat pikku hiljaa kehittyneet varsin hyvin tarpeita vastaaviksi.

Tyypillisesti kuntien asettamat tavoitteet työmatkayhteyksien osalta kohdistuvat ylikunnallisten työmatkayhteyksien kehittämiseen lähimpään kaupunkikeskukseen sekä naapurikuntien kuntakeskusten välillä. Useissa kunnissa palvelutasoa pyritään parantamaan erityisesti kesäajan työmatkaliikenteessä, joka on ongelma joissakin kunnissa vuorotarjonnan lakatessa koulujen loma-aikana.

Kuntien sisäisille työmatkayhteyksille ei ole juurikaan asetettu tavoitteita, vaan lähtökohtana on ollut, että kuntakeskusten ulkopuolelta työmatkat hoidetaan henkilöautoa käyttäen (esim. Tervo, Vessanto, Rautjärvi, Parikkala). Poikkeuksen muodostavat ne kyläalueet, jotka sijaitsevat pitempimatkaisten runkoliikenteen reittien varsilla (esim. Keminmaassa ja Simossa jokivarren kylät), eli kylät joista työssäkäyntiyhteydet kuntakeskukseen syntyvät lipputuloperusteisen liikenteen yhteydessä.

Asiointiyhteyksiä koskevissa tavoitteissa merkillepantavaa on se, että useat kunnat ovat määrittäneet tavoitetasoksi nykyistä vähäisemmän asiointiyhteyksien tarjonnan, eli esimerkiksi päivittäin nykyisin palveltaville kylille tavoitteeksi asetetaan palvelujen tarjoaminen vain 1-3 kertaa viikossa.

Vaihtoehdon kaksi mukaisen liikennetarjonnan rahoitustarvetta arvioitaessa on otettu huomioon se, että osa esitetyistä yhteyksistä saadaan järjestettyä aikataulu- ja reittimuutoksilla nykyiseen tarjontaan. Palvelutasotavoitteiden mukainen liikennetarjonta pääsääntöisesti hieman lisää liikenteen rahoitustarvetta. Pellon, Rautjärven ja Taipalsaaren kunnissa palvelutasotavoitteiden mukainen liikennetarjonta hieman laskee henkilökuljetusten kokonaiskustannuksia. Muutokset kustannuksissa ovat pieniä. Taipalsaarissa vähenemä johtuu kouluverkon muutoksista, jonka ansiosta koulutoimen kuljetuskustannukset tulevat vähenemään.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Kuntien tavoitteiden mukaisessa vaihtoehdossa koululaiskuljetusten hoito avoimena liikenteenä parantaa joissakin kunnissa liikennepalvelujen alueellista kattavuutta. Käytännössä tällöin lähes kaikki kylät tulevat kouluvuoden aikana joukkoliikennepalvelujen piiriin. Kesä-aikana haja-asutusalueiden kylät jäävät pääasiassa 1-2 kertaa viikossa toteutuvien asiointiyhteyksien varaan ja pienemmät kylät kokonaan ilman joukkoliikennedyhteyksiä.

Kuntien tavoitteiden mukaisessa vaihtoehdossa korostuu alueellinen kattavuus asiointiyhteyksien määrän sijaan. Useat kunnat ovat määrittäneet tavoitetasoksi nykyistä vähäisemmän asiointiyhteyksien tarjonnan; esimerkiksi päivittäin nykyisin palveltaville kylille tavoitteeksi asetetaan palvelujen tarjoaminen vain 1-3 kertaa viikossa. Kesä-aikana haja-asutusalueiden kylät jäävät pääasiassa 1-2 kertaa viikossa toteutuvien asiointiyhteyksien varaan ja pienemmät kylät kokonaan ilman joukkoliikennedyhteyksiä. Palvelulinjat parantavat kuitenkin peruspalvelujen saavutettavuutta.

Pääteiden ulkopuolisissa kunnissa palvelutason nosto perustuu myös kaikille avoimiin koulukuljetuksiin. Kokonaisuutena suhteellisen vähäisistä palvelutason muutoksista johtuen myös kustannusten nousu on yhtä kuntaa lukuun ottamatta melko vähäinen. Kaupunkien läheisellä maaseudulla palvelutason vaihtelu on suurta.

Kaupunkiseuduilla kuntien tavoitteisiin sisältyy työmatkaliikenteen parantaminen. Tavoitteet koskevat useimmiten ylikunnallisten työssäkäyntiyhteyksien kehittämistä tai turvaamista myös kesällä. Pääteihin tukeutuvissa kunnissa ei tapahdu oleellisia muutoksia työmatkayhteyksissä.

3.7 Kuntien sisäisten yhteyksien kehittäminen (Ve 3)

Rahoitusta kunnan sisäisiin yhteyksiin on lisätty. Kuntiin on perustettu uusia palveluliikennejärjestelmiä ja/tai kunnan sisäisten linja-autoyhteyksien tarjontaa on lisätty. Tavoitteena tässä mallissa on joukkoliikenteen sisäisten yhteyksien oleellinen parantaminen sekä eri kyläalueiden kohtelu mahdollisimman 'tasapuolisesti' yhteyksien määrää tarkasteltaessa. Tavoitteena on myös vähentää erilliskuljetusten osuutta koululaiskuljetuksissa sekä saada osa sosiaalitoimen matkoista kaikille avoimeen liikenteeseen.

Jotta sisäisten yhteyksien palvelutasoa on tässä mallissa pystytty parantamaan, on myös henkilökuljetusten rahoitusta lisätty. Rahoitusta sisäiseen liikenteeseen on lisätty niin, että kokonaisrahoitus on lisääntynyt nykytilanteeseen verrattuna enintään 20 % ja palvelutasotavoitteisiin verrattuna enintään 10 % nykyisestä. Tavoitteena on ollut selvittää, tuoko rahoituksen lisääminen kaikille avoimeen sisäiseen liikenteeseen (esim. kutsuohjattuihin palveluliikenteisiin) säästöjä hallintokuntien kuljetuksista niin, että kokonaisrahoitus laskee.

Sisäisiä yhteyksiä on kehitetty lisäämällä palveluliikenteen tarjontaa sekä kutsuohjattuja liikennepalveluja, mutta myös synnyttämällä uusia linja-autovuoroja, jotka voisivat palvella samanaikaisesti koululaiskuljetuksia ja kunnan sisäisiä työssäkäyntitarpeita. Esimerkiksi Parikkalaan ja Keiteleelle on teoreettisessa mallissa perustettu kahden auton palveluliikennejärjestelmä, jolloin asiointiyhteydet pystyttäisiin järjestämään kaikilta kyliltä päivittäin.

Sisäisiä yhteyksiä kehitettäessä merkittävin palvelutason parannus on asiointiyhteyksien tarjonnan lisääntyminen sekä palvelujen määrän että alueellisen kattavuuden osalta. Vähäisen kysynnän takia

kunnissa ei pääsääntöisesti ole tarpeita eikä mahdollisuuksia kehittää kunnan sisäisiä työssäkäyntiyhteyksiä.

Tarkasteluissa lähes kaikilta kyliltä järjestettiin asiointimahdollisuus kuntakeskukseen lähes päivittäin, kun nykyisin asiointiyhteys pienimmillä sivukyliltä on esimerkkikunnissa 1-2 kertaa viikossa.

Tarkasteluissa käy kuitenkin ilmi, että kun palvelujen kysyntä on erittäin vähäistä, ei sisäisten yhteyksien lisätarjonnalla enää pystytä saamaan säästöjä, vaan tarjonta parantaa palvelutasoa. Tarpeet palvelutason parantamiselle ovat joissakin kunnissa niin vähäisiä, että kehittäminen ei ole realistista.

Kuntien sisäisten yhteyksien kehittäminen olisi osassa esimerkkikuntia perusteltua kustannussyistä. Esitetyillä malleilla lakisääteisiä kuljetuksia pystyttäisiin merkittävässä määrin hoitamaan nykyistä edullisemmilla kustannuksilla. Samalla peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen kattavuutta pystytään parantamaan. Tässä tutkimuksessa rahoitusta sisäisiin yhteyksiin on lisätty, jotta myös palvelutasoa on pystytty parantamaan. Silti vaihtoehto tulisi osassa kuntia (Maaningalla, Simossa ja Tervolassa) kunnan asettamia tavoitteita edullisemmaksi tehostuneen koulutoimen ja sosiaalitoimen kuljetusten hoidon ansiosta. Nykyisellä rahoitusmallilla kuntien sisäisten yhteyksien kehittämisen rahoittaisivat ensisijaisesti kunnat mutta mahdollisesti myös lääninhallitus palveluliikenteen käynnistämistä avustamalla.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Kuntien sisäisiä yhteyksiä painottavassa vaihtoehdossa joukkoliikennepalvelut kattavat kaikki kylät. Palvelujen alueellista kattavuutta parantaa koululaiskuljetusten hoito avoimena liikenteenä, liikennöinti palveluautoilla sekä paikallisliikenteen palvelualueen laajentaminen.

Käytännössä useimmat kylät ovat kouluvuoden aikana päivittäisten joukkoliikenneyhteyksien sekä kesä-aikaankin useamman kerran viikossa joukkoliikenteen palvelun piirissä.

Vaihtoehdossa lähes kaikilta kyliltä on järjestetty asiointimahdollisuus kuntakeskukseen lähes päivittäin, kun nykyisin asiointiyhteys pienimmiltä sivukyliltä on esimerkkikunnissa 1-2 kertaa viikossa. Näin heikoimmin palveltujen palvelutaso paranee, mutta muutos koskee vain pientä osaa väestöstä.

Vaikka peruspalvelujen saavutettavuus on kokonaisuutena vähintään tyydyttävää tasoa, kuntien väliset erot palvelutasossa ovat erityisesti kaupunkien läheisellä maaseudulla huomattavia. Sekä pääteihin tukeutuvissa että pääteiden ulkopuolisissa kunnissa on peruspalvelujen saavutettavuutta tuettu myös kaikille avoimilla koulukuljetuksilla.

Useissa kunnissa työmatkayhteydet paranevat, kun työssäkäyntiyhteyksien piirissä on nykyistä useampi kylä.

3.8 Seudullisten yhteyksien kehittäminen (Ve 4)

Rahoitusta seudullisiin yhteyksiin on lisätty. Vuorotarjontaa on kasvatettu kuntakeskuksen ja naapurikunnan tai läheisen keskuskaupungin välisessä liikenteessä. Lippurahoitusta on kasvatettu arvioidun kysynnän kasvun verran. Seutulipun asiakashinta on pidetty nykytasolla. Kunnan sisäisten yhteyksien taso on pidetty kuntien asettamien palvelutasotavoitteiden mukaisella tasolla.

Malli suosii kuntakeskusta ja kunnan sisäiset yhteydet jätetään tässä mallissa vähemmälle painoarvolle. Kunnan sisäisistä yhteyksistä liikennöidään lakisääteisiä kuljetuksia sekä kunnasta riippuen joitakin liityntäyhteyksiä kuntakeskuksesta lähteville vuoroille. Jotta seudullisten yhteyksien palvelutasoa on tässä mallissa pystytty parantamaan, on myös henkilökuljetusten rahoitusta merkittävästi lisätty. Kokonaisrahoitusta on tässä mallissa kasvatettu jopa yli 70 % muutamassa kunnassa. Kustannuksia nostaa paitsi uudet yhteydet ja niiden aikaansaama seutulipun käytön lisääntyminen, myös osin seudullisten vuorojen vähäiset hyödyntämismahdollisuudet kunnan sisäisissä hallintokuntien kuljetuksissa.

Tarjontaa on lisätty voimakkaasti kuntakeskuksista tärkeimpiin lähikaupunkeihin tai naapurikuntien kuntakeskuksiin. Samalla pendelöintitietojen valossa tärkeimpien ylikunnallisten työssäkäyntisuuntien palvelutaso on oleellisesti parantanut. Tavoitteena on ollut kuntakeskuksesta lähimpään tärkeään keskuskaupunkiin suuntautuvan tarjonnan kasvattaminen hyvälle tasolle palvelemaan ylikunnallista opiskelua ja työssäkäyntiä sekä asiointia. Uusia seudullisia yhteyksiä on lisätty erityisesti opiskelijoita ja työssäkävijöitä (=joukkoliikenteen vakiokäyttäjiä) palvelemaan aikoihin aamulla ja iltapäivällä/alkuillasta. Osassa kuntia (lähinnä kaupunkien lähikunnat) palvelutaso on parantunut jopa tasolle, jolla voitaisiin houkutella uusia joukkoliikenteen käyttäjiä henkilöautoilijoiden joukosta.

Osassa esimerkkikuntia ylikunnallisten yhteyksien kehittämiseksi on vaikea löytää perusteita, joten tarkastelu jää vain teoreettiseksi laskelmaksi. Esimerkiksi Parikkalassa työpaikkaomavaraisuus on korkea ja pendelöinnin määrä tärkeimpään kohteeseen Rautjärvelle on pieni. Rautjärvelle sekä lähimpiin kaupunkeihin Imatralle ja Savonlinnaan on jo perustyössäkäyntiyhteydet pitempimatkaisten vuorojen yhteydessä eikä pienelle pendelöijäjoukolle ole järkevää tarjota ylipalvelua. Vastaava tilanne on myös muissa suhteellisen kaukana keskuskaupungista sijaitsevilla kunnissa kuten esimerkiksi Keiteleellä, Tervossa ja Vesannolla.

Nykyisellä rahoitusmallilla työmatkayhteyksien kehittämisen rahoittaisivat lääninhallitukset runkoliikenteiden ostorahoituksesta sekä lipputuen osalta läänit ja kunnat yhdessä.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Seudullisia yhteyksiä painottavassa vaihtoehdossa seudullisten yhteyksien kehittäminen ei vaikuta (suoranaisesti) liikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen; yhteydet painottuvat kuntakeskuksiin. Alueellinen kattavuus on nykytilannetta parempi, mutta kattavuudessa on edelleen puutteita.

Muodostetuissa vaihtoehdoissa alueellista kattavuutta on parannettu koululaiskuljetusten hoidolla avoimena liikenteenä ja palveluliikenteellä. Myös peruspalvelujen saavutettavuutta on parannettu erityisesti pääteiden ulkopuolisissa kunnissa. Panostus seudullisten yhteyksien kehittämiseen merkitsee osassa kuntia heikompia kuntien sisäisiä yhteyksiä, minkä vuoksi peruspalvelujen saavutettavuus vaihtelee kunnittain huomattavasti. Pääteiden ulkopuolisissa kunnissa on parannettu myös sisäisiä asiointiyhteyksiä. Siitä johtuen kustannukset asukasta kohden kohoavat huomattavasti nykytilanteesta.

Vaihtoehdolla ei ole oleellisia vaikutuksia kunnan sisäisiin työssäkäyntiyhteyksiin. Osassa esimerkiksi kuntien ylikunnallisten yhteyksien kehittämiseksi on vaikea löytää perusteita pienten käyttäjämäärien vuoksi. Kaupunkien läheisellä maaseudulla tarjotaan eräissä tapauksissa henkilöauton kanssa kilpailukykyisiä yhteyksiä. Sen sijaan kunnissa, jotka sijaitsevat lähellä keskustaajamaa ja joissa jo nykyisin on varsin hyvä tarjonta läheiseen keskustaajamaan tai naapurikuntaan, voidaan varsin pienellä panostuksella edelleen kehittää seudullisia yhteyksiä houkuttelevammaksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi Taipalsaarella ja Keminmaassa.

3.9 Rahoituksen suuntaaminen vain lakisääteisten kuljetusten hoitoon (Ve 5)

Rahoitusta ei suunnata lainkaan kaikille avoimiin joukkoliikennepalveluihin, vaan joukkoliikennetarjonta koostuu itsekannattavasta liikenteestä sekä erilliskuljetuksina hoidettavista lakisääteisistä kuljetuksista. Lippurahoitusta on vähennetty samassa suhteessa kuin seudullisia yhteyksiä on lakkautettu. Ostoliikenteen lakkauttamisella ja lipputuen vähentämisellä oletetaan olevan vaikutuksia myös itsekannattavan liikenteen toimintaedellytyksiin eli osa itsekannattavan liikenteen tarjonnasta on oletettu vähenevän ostovuorojen lakkauttamisen seurauksena.

Tarkasteluissa on arvioitu kunnittain jäljelle jäävän liikenteen palvelutasoa, mikäli kaikki ostoliikenne lakkautettaisiin. Niistä kunnista, joihin on laadittu vasta henkilökuljetussuunnitelma ja on ollut käytössä oppilaskohtaiset koulukuljetustiedot (Tervo, Vesanto, Keitele, Parikkala, Rautjärvi, Taipalsaari ja Pello), on arvioitu myös koulukuljetusten järjestämisen kustannuksia ilman ostetun joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuutta.

Väestön vähenemisen ja ostoliikenteiden lakkauttamisen seurauksena voidaan olettaa itsekannattavien liikenteiden määrän vähenevän tulevaisuudessa. Ostoliikenteiden lakkauttamisen mahdollisia vaikutuksia itsekannattavan liikenteen määrään ei ole tässä tutkimuksessa pystytty tarkasti arvioimaan, mutta varovaisena oletuksena on, että itsekannattavat vuorot vähenevät siinä suhteessa joka on nykyisin ostoliikenteiden osuus kokonaistarjonnasta. Oletuksena on, että kunnissa, joissa ostoliikennettä on suhteellisesti eniten (yli puolet tai puolet kokonaistarjonnasta), vähenee itsekannattavan liikenteen tarjonta korkeintaan puolet mikäli liikenteen ostot lakkautetaan. Todellisuudessa ostoliikenteen lakkauttamisen vaikutusten itsekannattavan liikenteen toimintaedellytyksiin voisi arvioida olevan huomattavasti tätäkin suurempi. Itsekannattavan liikenteen ja ostoliikenteen välinen yhteyksikenttä on mm. autokierroista johtuen monimutkainen, eli yhdenkin ostoliikennevuoron lakkauttaminen voi viedä kannattavuuden koko tarjonnalta.

Esimerkiksi Vesannon kunnassa on syksyllä 2002 lääninhallituksen ostoliikenteen vuoroa ja 13 itsekannattavaa vuoroa. Laskelmissa on oletettu, että jos runkoliikenteen ostot lakkaavat, lakkautuisi myös puolet itsekannattavista vuoroista.

Vaikutukset ovat kunnissa hyvin erityyppisiä sekä kustannuksiin että joukkoliikenteen palvelutasoon. Esimerkiksi Parikkalassa, jossa ostetun linja-autoliikenteen merkitys koululaiskuljetusten hoidossa on ollut pieni, kustannukset laskisivat. Tosin samalla myös palvelutaso laskisi ja oppilaiden odotusajat pitenisivät. Palvelutaso kunnan sisäisessä liikenteessä heikkenisi nykyisestä niin, että pystyttäisiin hoitamaan edestakaiset yhteydet Peruspohjan alueelta ja Koitsanlahden suunnasta kuntakeskukseen. Muu osa kuntaa olisi lähinnä koulupäivinä ajettavien aamuvuorojen varassa. Runkoliikenneyhteyksistä säilyisivät yhteydet Savonlinnaan.

Jos yhteiskunnan rahoitus kaikille avoimen joukkoliikenteen ostamiseen lopetettaisiin, heikkenisi palvelutaso eniten kuntien sisäisissä yhteyksissä sekä seudullisista yhteyksistä ilta- ja viikonloppuliikenteessä, asiointiyhteyksissä ja kesäajan liikenteessä. Kuntien sisäisiä yhteyksiä tarjoutuisi vain niille kylille, jotka sijaitsevat pitempimatkaisten joukkoliikenteen runkoreittien varsilla.

Useassa kunnaassa tulisi huomattavia tarpeita lisätä pienkaluston määrää, jotta koulukuljetukset pystyttäisiin hoitamaan.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Rahoituksen suuntaaminen vain lakisääteisten kuljetusten hoitoon merkitsee, että palvelujen alueellinen kattavuus huononee oleellisesti. Joukkoliikennepalvelujen piirissä ovat kuntakeskukset ja lisäksi lähinnä runkoreittien varsilla sijaitsevat kylät.

Peruspalvelujen saavutettavuus heikkenee oleellisesti. Asiointiyhteydet runkoreittien ulkopuolelle lakkaavat pääsääntöisesti kokonaan. Tärkeimmät työssäkäyntiyhteydet kuntakeskuksesta kaupunkikeskukseen säilyvät pääsääntöisesti kaupunkien läheisissä kunnissa. Ne työssäkäyntiyhteydet, jotka on pystytty järjestämään koululaiskuljetusten yhteydessä, lakkaavat kokonaan. Muutenkin pääosa kuntien sisäisistä työmatkayhteyksistä poistuu.

3.10 Tiivis seudullinen yhteistyö henkilökuljetusten hoidossa (Ve 6)

Kemi-Tornio -alueelle on laadittu kuudes vaihtoehto, joka on henkilökuljetusten seudullinen hoito yhteisen matkojenyhdistelykeskuksen ja kuntien yhteisen organisaation avulla. Liikennepalvelujen tarjonnan määrä on nykyisellä tasolla. Osa nykyisin säännöllisillä reiteillä ja aikatauluilla ajettavasta liikenteestä muuttuu joustavaksi kutsuohjatuksi palveluksi ja suljettuja kuljetuksia avataan kaikille avoimeksi. Tehokkaalla matkojenyhdistelyllä erityisesti kuntien sisäisen liikenteen palvelutasoa pystytään parantamaan.

Kemi-Tornion alueen kunnat ovat suunnitelleet yhteisen matkojenyhdistelykeskuksen perustamista Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskuksen alaisuuteen. Meri-Lappi -instituutti on tutkinut matkojenyhdistelyn kustannus- ja muita vaikutuksia kesällä 2002.

Meri-Lapin yhteiseen matkojenyhdistelyyn on tarkoitus ottaa mukaan

- koulukuljetuksia
- sosiaalitoimen ryhmäkuljetuksia mm. toimintakeskus-, päiväkeskus-, päiväsairala- ja saunakuljetukset
- sosiaalitoimen vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain perusteella myönnettyt yksilökuljetukset.
- asiointiliikenne, mukaan lukien palveluliikenne, asiointitaksiliikenne ja liityntäliikenne joukkoliikenteen runkoyhteyksille
- pientavaraliikenne soveltuvin osin, esim. ateriakuljetukset kouluille ja päiväkoteihin
- suunnittelupalvelut koko Kemi-Tornio -seutukunnan alueella

Liikenteellisesti on matkojenyhdistelyyn tarkoitus kytkeä koulukuljetusten lisäksi ainakin Kemin kolmen palveluauton palveluliikenne, Keminmaan seitsemällä reitillä operoiva palveluliikenne, Tornion viidellä eri palvelualueella operoiva palveluliikenne, Tervolan takseilla hoidettava asiointi-

liikenne ja syöttöliikenne linja-autoihin, Simon takseilla hoidettava palveluliikenne ja syöttöliikenne linja-autoihin sekä Kuivaniemen asiointiliikenne takseilla ja linja-autoilla.

Yhteisen matkojenyhdistelyn kautta saatavien säästöjen arvioidaan olevan Kemi-Tornion seutukunnan alueella vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetusten sekä koululaiskuljetusten osalta noin 11 - 20% (220 000 - 400 000 euroa). Seutukunnalla on jo toiminnassa olevia palveluliikennejärjestelmiä jotka ovat jo jonkin verran tuoneet säästöjä kunnille. Matkojenyhdistelykeskuksen tarkoitus ei ole kilpailla itsekannattavan joukkoliikenteen kanssa, vaan täydentää sitä.

Tämän tutkimuksen vertailulaskelmissa on käytetty keskimääräistä arvoa noin 15 %:n suuruista säästöistä koulutoimen ja sosiaalitoimen kuljetuskustannuksista. Laskelmissa on otettu huomioon matkojenyhdistelykeskuksen perustamiskustannukset (n. 170 000 euroa) sekä vuosittaiset ylläpito- ja käyttökustannukset (n. 170 000 euroa) kunnille asukasmäärän mukaan jaettuna. Tarkasteluissa ei ole huomioitu Kemi-Tornio alueella tavoitteena olevan kuntien yhteisen henkilöliikenne-logistikon palkkakustannuksia. Kaikille avoimen säännöllisen joukkoliikenteen tarjontaan ei matkojen yhdistelyllä ole tässä vaiheessa arvioitu saatavan muutoksia.

Kustannus- ja palvelutasovaikutuksiltaan seudullisen yhteistyön malli oli tutkimuksessa muita vaihtoehtoisia malleja edullisempi kaikissa kunnissa lukuun ottamatta Kemiä, jossa palveluliikenteen ansiosta kuljetukset pystytään järjestämään jo nykyisin varsin tehokkaasti. Liikennepalvelujen tarjonnan määrä pysyisi nykyisellä tasolla. Osa nykyisin säännöllisillä reiteillä ja aikatauluilla ajettavasta liikenteestä muuttuisi joustavaksi kutsuohjatuksi palveluksi. Liikenteen joustavuus parantaisi palvelutasoa. Toisaalta matkojenyhdistelyn kautta kuljetuksia yhdistellään entistä tehokkaammin, joka pidentäisi osin matka-aikoja. Malli edellyttäisi kuljetusten uudelleen organisointia kunnissa, seudullisen yhteyshenkilön palkkaamista sekä panostusta matkojenyhdistelykeskuksen toiminnan kehittämiseen.

Vaikutukset joukkoliikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Liikennetarjonta pysyy nykyisellä tasolla. Liikenteet muuttuvat osin säännöllisiltä reiteiltä kutsupohjaisiksi nykyinen palvelutaso säilyttäen. Tämä parantaa liikennepalvelujen alueellista kattavuutta ja peruspalvelujen saavutettavuutta. Kuljetuksia yhdistellään entistä tehokkaammin, joten matkat osin pitenevät.

3.11 Yhteenveto tarkasteluista

Kuvassa 9 on esitetty laskelmien pohjalta asukaskohtainen rahoitustarve eri vaihtoehtoisissa ja taulukossa 6 rahoituksen kokonaismäärä kunnittain. Kustannuksia on tarkasteltu asukasta kohden laskettuna siten, että kaikkien vaihtoehtojen, myös nykytilan (ve 1) kustannukset on jaettu kuntakohtaisilla Tilastokeskuksen väkilukuennusteella vuodelle 2010. lisäksi on vertailutietona esitetty vuoden 2000/2001 kustannukset jaettuna v. 2001 asukasmäärällä. (nykytila)

Kustannuksista on esitetty kuntien, lääninhallitusten ja Kelan rahoittamien kuljetusten yhteenlasketut kustannukset. Kelan kuljetuskustannuksista on poistettu ambulanssilla hoidetut kuljetukset. Tässä selvityksessä käytettävissä olevan tiedon puitteissa ei ole pystytty arvioimaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia Kelan kuljetuskustannuksiin. Mahdollisuudet hoitaa osa Kelan kuljetuksista kaikille avoimessa liikenteessä tai muihin kuljetuksiin yhdistellen ovat kuitenkin eri vaihtoehtoisissa erilaiset.

Lisärahoitusta arvioitaessa on mahdollisten uusien runkoyhteyksien aiheuttamat kustannukset jaettu kuntien kesken. Laskelmat eivät ota kantaa siihen, mikä taho rahoittaisi lisäpalvelut, vaan summa kuvaa yhteiskunnan lisärahoitustarvetta kokonaisuutena.

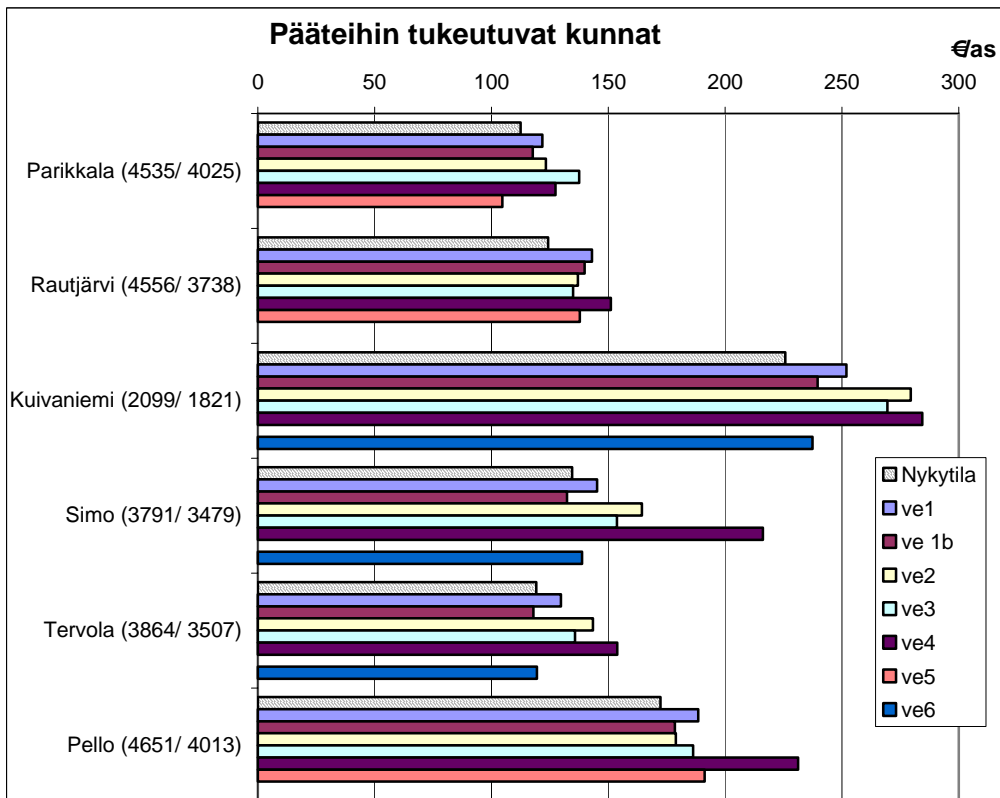
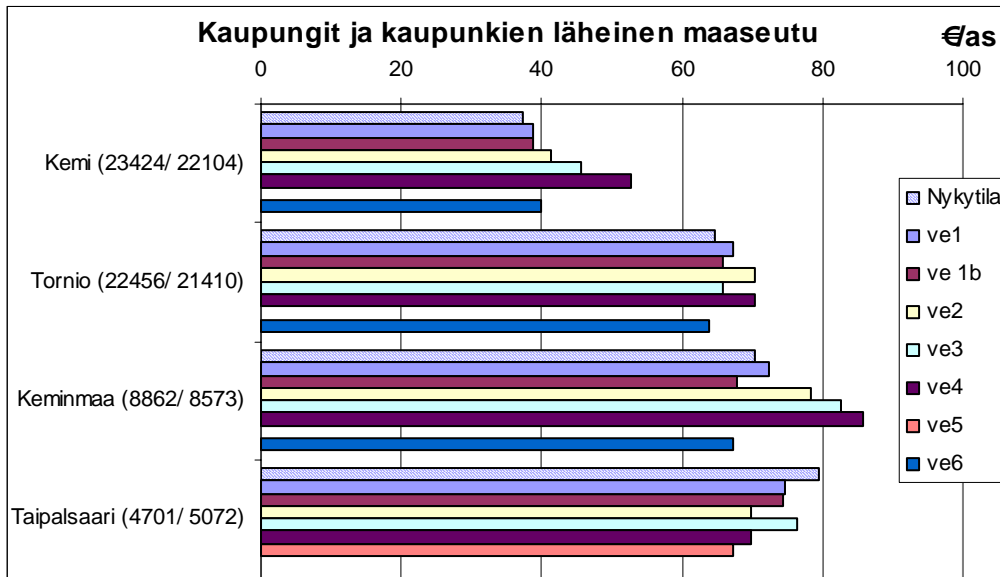
Rahoitustarvetta arvioitaessa ei laskelmissa ole pystytty huomioimaan väestön vähenemisen vaikutuksia itsekannattavan liikenteen määrään. Kysyntä kuitenkin laskee väestön vähenemisen seurauksena ja tällä ajan kuluessa tulee olemaan vaikutuksia itsekannattavaan liikenteen määrään. Mahdollisilla ostoliikenteiden lakkautuksilla olevia vaikutuksia itsekannattavan liikenteen toimintaedellytyksiin on pyritty vaihtoehdossa 5 huomioimaan varovaisella arviolla.

Kustannuksiltaan kallein tutkituista malleista on selvästi ve 4 eli seudullisia yhteyksiä kehittävä malli. Toinen hinnaltaan muista vaihtoehtoisista erottuva on ve 3 eli sisäisiä yhteyksiä kehittävä malli. Näissä vaihtoehtoisissa on pyritty säilyttämään sekä sisäisen että seudullisen liikenteen palvelutaso vähintään nykyisellä tai kuntien palvelutasotavoitteiden mukaisella tasolla ja lisäksi panostaa rahoitusta uusien yhteyksien kehittämiseen. Erityisesti pääteiden ulkopuolisissa kunnissa seudullisten yhteyksien kehittäminen nostaa kustannuksia, koska yhteydet keskustaupunkiin ovat pitkiä. Kustannusten nousu nykytilaan verrattuna on näissä kunnissa keskimäärin 33 %.

Jos rahoitusta ei suunnata lainkaan kaikille avoimiin joukkoliikennepalveluihin (ve 5) palvelutaso laskee oleellisesti, eikä silti välttämättä saada säästöjä kokonaiskustannuksissa, koska hallintokuntien kuljetusten hoitaminen erilliskuljetuksina on entistä kalliimpaa.

Kustannuksiltaan edullisin on Kemi-Tornio-alueelle toteutettu seudullista yhteistyötä lisäävä malli. Keskimäärin tässä vaihtoehdossa saadaan säästöjä hieman yli viisi prosenttia kokonaiskustannuksista (176 000 euroa) ilman, että palvelujen tasoa joudutaan laskemaan nykyisestä.

Lääninhallituksen ostarahoituksen siirtäminen alueellisen runkoliikenteen ostoista kunnan sisäiseen liikenteeseen (ve 1b) tuo kustannussäästöjä hallintokuntien kuljetuskustannuksiin keskimäärin noin 6,5 % (373 000 euroa). Seudullisten yhteyksien palvelutaso kuitenkin laskee merkittävästi, kun ostoliikenne kuntien väliltä karsitaan. Eniten säästöjä saadaan pääteiden ulkopuolella olevissa kunnissa, joissa yhteydet keskustaupunkiin ovat pitkiä.



Kuva 9a ja b. Arvio rahoitustarpeesta asukasta kohden vaihtoehtoisissa malleissa¹ kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla sekä pääteihin tukeutuvissa kunnissa. Jakajana nykytilassa on käytetty nykyistä ja vaihtoehtoisissa vuoden 2010 ennustettua väkilukua.

¹ Ve 1: Nykyinen henkilökuljetusten palvelutaso ja rahoitus jaettuna vuoden 2010 väestöllä

Ve1b: Nykyinen rahoitus (myös läänien ostoliikennetulo) kunnan sisäiseen liikenteeseen

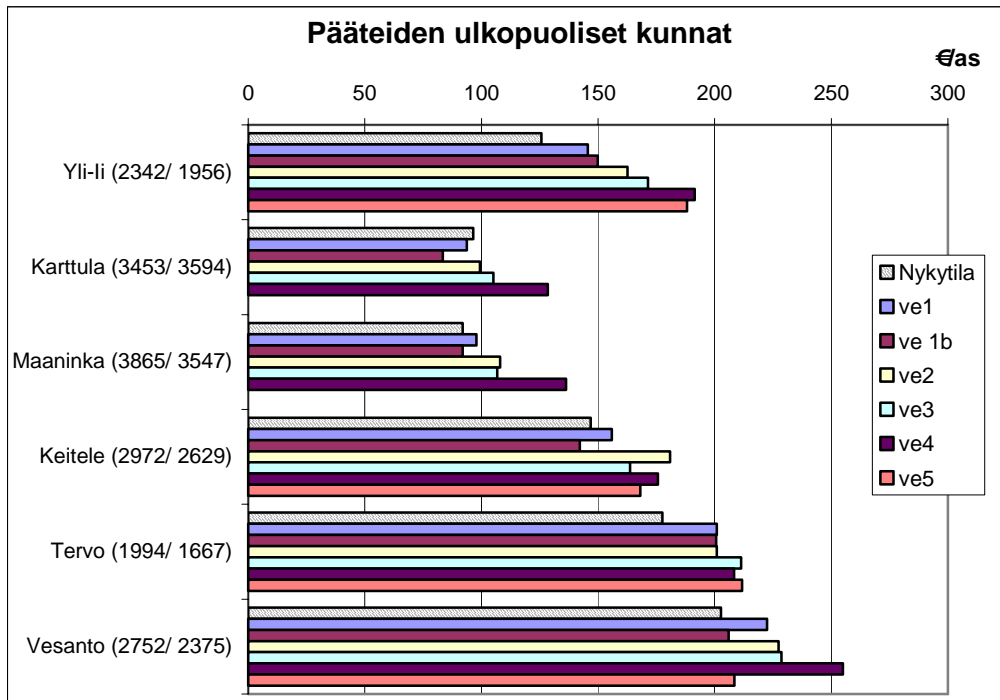
Ve 2: Kunnan määrittämien joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden mukainen henkilökuljetusten palvelutaso ja rahoitus

Ve 3: Rahoituksen painottaminen kunnan sisäisten yhteyksien kehittämiseen

Ve 4: Rahoituksen painottaminen seudullisten yhteyksien kehittämiseen

Ve 5: Rahoitusta ei suunnata lainkaan kaikille avoimiin joukkoliikennepalveluihin

Ve 6: Henkilökuljetusten hoito seutukunnan yhteistyönä (koskee vain Kemi-Tornion aluetta)



Kuva 9c. Arvio rahoitustarpeesta asukasta kohden pääteiden ulkopuolisissa kunnissa. Suluissa on esitetty kunnan väestö v. 2001, jota on käytetty jakajana nykytilassa. Vaihtoehdoissa jakajana käytetty tilastokeskuksen ennustetta kunnan väkiluvusta vuodelle 2010. Kustannukset sisältävät kuntien, lääninhallituksen ja Kelan rahoituksen pois lukien ambulanssikuljetukset. Kelan rahoitus on pidetty nykytasolla kaikissa vaihtoehdoissa.

Taulukko 6. Kokonaisrahoitus (euroa) vaihtoehtoisissa malleissa kunnittain. Kustannukset on tarkemmin eroteltuna raportin liitteessä 1.

Kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu							
	Ve 1	Ve 1b	Ve 2	Ve 3	Ve 4	Ve 5	Ve 6
Kemi	647 000	647 000	705 000	797 000	954 000		672 000
Tornio	1 183 000	1 153 000	1 251 000	1 215 000	1 251 000		1 111 000
Keminmaa	563 000	523 000	614 000	650 000	678 000		518 000
Taipalsaari	311 000	310 000	286 000	319 000	287 000	273 000	
Pääteihin tukeutuvat kunnat							
	Ve 1	Ve 1b	Ve 2	Ve 3	Ve 4	Ve 5	Ve 6
Parikkala	333 000	316 000	339 000	396 000	356 000	264 000	
Rautjärvi	390 000	378 000	367 000	360 000	420 000	370 000	
Kuivaniemi	360 000	337 000	410 000	392 000	419 000		333 000
Simo	448 000	404 000	515 000	478 000	695 000		426 000
Tervola	398 000	357 000	446 000	419 000	482 000		362 000
Pello	471 000	431 000	432 000	462 000	642 000	474 000	
Pääteiden ulkopuoliset kunnat							
	Ve 1	Ve 1b	Ve 2	Ve 3	Ve 4	Ve 5	
Yli-Ii	235 000	234 000	268 000	286 000	325 000	319 000	
Karttula	244 000	207 000	264 000	285 000	369 000		
Maaninka	256 000	235 000	292 000	287 000	392 000		
Keitele	208 000	172 000	273 000	228 000	260 000	240 000	
Tervo	237 000	237 000	237 000	254 000	250 000	255 000	
Vesanto	342 000	303 000	354 000	357 000	419 000	309 000	

Joukkoliikennepalvelujen **alueellista kattavuutta** on tarkasteltu yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen. Tarkasteluissa kunnissa huonoin alueellinen kattavuus on kaupunkien läheisellä maaseudulla. paras alueellinen kattavuus on niissä maaseutukunnissa, jotka sijaitsevat pääteiden ulkopuolella.

Alueellisessa kattavuudessa ei tapahdu vaihtoehtoa 5 (ei tuettua avointa liikennettä) lukuun ottamatta merkittäviä muutoksia. Nykytilanteessakin alueellinen kattavuus on tyydyttävä. Vaihtoehdossa 5 alueellinen kattavuus supistuu merkittävästi runkoreittien ulkopuolella.

Suurimmat puutteet alueellisessa kattavuudessa on esimerkkialueilla kaupunkien läheisellä maaseudulla. Kunnan sisäisiä yhteyksiä painottavassa vaihtoehdossa 3 saavutetaan joukkoliikennepalvelujen hyvä alueellinen kattavuus myös näissä kunnissa, mutta kustannukset ovat selvästi korkeammat kuin nykytilanteessa. Tähän vaikuttaa se, että samalla on pyritty hyvään palvelutasoon (vuorotihteen/palvelun saatavuuteen).

Kuntien tavoitteiden mukaisessa vaihtoehdossa 2 käytännössä lähes kaikki kylät tulevat kouluvuoden aikana joukkoliikennepalvelujen piiriin. Myös seudullisia yhteyksiä painottavassa vaihtoehdossa 4 alueellinen kattavuus on nykytilannetta parempi, mutta kattavuudessa on edelleen puutteita.

Peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu ensisijaisesti yhteyksinä kylistä omaan kuntakeskukseen. Saavutettavuuden arviointiin vaikuttaa joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden lisäksi yhteyksien ajallinen tiheys (vuorotiheys tai palvelujen käytettävyys).

Nykytilanteessa palvelutaso vaihtelee huomattavasti. Parhaimmillaan asiointiyhteydet ovat päivittäisiä. Kuntien kylärakenne ja tieverkon rakenne vaikuttaa joukkoliikennepalvelujen tasoon ja edelleen peruspalvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuteen. Pääteihin tukeutuvissa kunnissa päivittäiset yhteydet perustuvat päätieverkon pitempimatkaisiin yhteyksiin.

Asiointimahdollisuudet perustuvat usein avoimiin koulukuljetuksiin. Kuljetuskapasiteetti on usein kuitenkin niin pieni, ettei ylimääräisiä matkustajia voida ottaa kyytiin. Näin kuljetusten avoimuus ei todellisuudessa toteudu.

Kunnan sisäisiä yhteyksiä painottava vaihtoehto 3 parantaa peruspalvelujen saavutettavuutta. Muutos on selvä kaikissa kolmessa kuntatyyppissä, mutta samalla myös kustannukset kohoavat nykytilanteesta.

Selvästi kallein tarkastelluista malleista on seudullisia yhteyksiä painottava vaihtoehto 4. Peruspalvelujen saavutettavuuden kannalta malli on kuitenkin huonompi kuin vaihtoehto 3. Kuntien väliset erot ovat huomattavia.

Kuntien tavoitteiden mukainen malli (vaihtoehto 2) parantaa pääteiden ulkopuolisissa kunnissa peruspalvelujen saavutettavuutta. Muissa kuntaryhmissä muutos vaikuttaa vähäisemmältä. On syytä huomata, että useat kunnat ovat määrittäneet tavoitetasoksi nykyistä vähäisemmän asiointiyhteyksien tarjonnan.

Vaihtoehdossa 5 (ei tuettua avointa liikennettä) peruspalvelujen saavutettavuus heikkenee oleellisesti, kun joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus supistuu. Asiointiyhteydet runkoreittien ulkopuolella lakkaavat pääsääntöisesti kokonaan.

Luvussa 4 käsitellään laajemmin joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta ja peruspalvelujen saavutettavuutta. Johtopäätöksenä esitetään luvun lopussa tässä työssä tehty tulkinta joukkoliikennepalvelujen alueellisesta kattavuudesta ja peruspalvelujen saavutettavuudesta.

Kuntien kylärakenne ja tieverkon rakenne vaihtelee suuresti kunnan sijainnista riippumatta. Tämä vaikuttaa merkittävästi liikennepalvelujen tasoon ja edelleen kustannusvaikutusten kautta liikennepalvelujen alueelliseen kattavuuteen, peruspalvelujen saavutettavuuteen ja työpaikkojen saavutettavuuteen. Kuntien väliset kustannuserot asukasta kohti laskettuna ovat huomattavia. Tässä selvityksessä ei ole ollut mahdollista tutkia tarkemmin kylärakenteen ja tieverkon rakenteen vaikutuksia liikenteen järjestämisen kustannuksiin.

Työpaikkojen saavutettavuutta on pyritty parantamaan kaikissa vaihtoehdoissa. Maaseudun kuntien kannalta asia on merkittävä, koska sen avulla pyritään osaltaan parantamaan niiden elinvoimaisuutta.

Yhteenvedo rahoituksen vaihtoehtoisen kohdentamisen vaikutuksista

	Joukkoliikenteen palvelut	Joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus	Peruspalvelujen saavutettavuus
Vaihtoehto 1 (nykytilanne)	Kaikissa esimerkkikunnissa käytössä seutulippujärjestelmä. Kaikista kuntakeskuksista työssäkäyntiyhteudet ympäri vuoden lähimpään kaupunkiin tai naapurikunnan kuntakeskukseen. Kuntien sisäiset työssäkäyntiyhteudet puuttuvat kokonaan useista kunnista. Kaikki kunnat järjestävät eritasoisia asiointiyhteyksiä kutsutakseilla tai palveluliikenteillä. Niissä on lukuisia pieniä alle 100 asukkaan kyliä, joihin ei tarjota joukkoliikennepalveluja.	Kattavuus saavutettu useissa kunnissa avoimilla koulukuljetuksilla, jotka eivät useinkaan tarjoa palvelutasoltaan tyydyttäviä asiointiyhteyksiä. Yhteyttä kuntakeskukseen ei ole kaikilta kyliltä.	Kuntakohtaiset erot huomattavia; asiointiyhteyksien taso erityisesti runkoreittien varsilta syrjässä olevilta kyliltä vaihtelee.
Vaihtoehto 1b (nykyrahoitus sisäisiä yhteyksiä painottaen)	Ostoliikenteenä hankitut seudulliset yhteydet lakkautettu; vapautunut rahoitus kohdennettu kuntien sisäisten liikennepalvelujen ostoon.	Vaikka seudullinen ostoliikenne on lakkautettu, joissain kunnissa ei silti pystytä tarjoamaan kattavia sisäisiä asiointiyhteyksiä kuntakeskukseen.	Runkoliikenteen oston lakkauttaminen heikentää eräiltä osin asiointimahdollisuuksia. Asiointiyhteyksiä pääsääntöisesti 1-2 kertaa viikossa.
Vaihtoehto 2 (kuntien tavoitetila)	Muutokset nykyiseen liikennetarjontaan pääosin pieniä. Perusteena pääsääntöisesti nykyinen rahoitustaso.	Alueellinen kattavuus paranee verrattuna nykytilanteeseen erityisesti kouluvuoden aikana. Alueellinen kattavuus korostuu asiointiyhteyksien määrän sijaan.	Muutokset peruspalvelujen saavutettavuudessa vähäisiä, koska muutokset liikennetarjonnassa pääosin pieniä.
Vaihtoehto 3 (sisäiset yhteydet)	Kuntiin perustettu uusia palveluliikennejärjestelmiä ja kunnan sisäisten linja-autoyhteyksien määrää lisätty.	Joukkoliikennepalvelut kattavat kaikki kylät.	Peruspalvelujen saavutettavuus kokonaisuutena vähintään tyydyttävä; kuntien väliset palvelutasoerot huomattavia.
Vaihtoehto 4 (seudulliset yhteydet)	Vuorotarjontaa lisätty kuntakeskuksen ja naapurikunnan tai läheisen keskuksen välisessä liikenteessä. Sisäiset yhteydet kunnan palvelutasotavoitteen mukaiset.	Alueellinen kattavuus hieppamman nykytilannetta parempi (kuten vaihtoehdossa 2).	Peruspalvelujen saavutettavuus vaihtelee kunnittain huomattavasti. Tilanne paranee erityisesti pääteiden ulkopuolisissa kunnissa.
Vaihtoehto 5 (ei ostoliikennettä)	Joukkoliikenne koostuu itse-kannattavasta liikenteestä sekä erilliskuljetuksina hoidettavista lakisääteisistä kuljetuksista.	Alueellinen kattavuus huononee oleellisesti; palvelujen piirissä kuntakeskukset ja lähinnä runkoreittien varrella sijaitsevat kylät.	Peruspalvelujen saavutettavuus heikkenee oleellisesti. Asiointiyhteydet runkoreittien ulkopuolelle lakkaavat pääsääntöisesti kokonaan.
Vaihtoehto 6 (seutuyhteistyö; Kemi-Tornio)	Liikennepalvelujen tarjonnan määrä nykyisellä tasolla. Osa aikataulusidonnaisesta reittiliikenteestä muutettu joustavaksi kutsuohjauksi liikenteeksi.	Kutsupohjainen liikenne parantaa palvelujen alueellista kattavuutta.	Kutsupohjainen liikenne parantaa peruspalvelujen saavutettavuutta, vaikka matkat ajat osin pitenevät.

4. JOUKKOLIIKENNEPALVELUJEN ALUEELLINEN KATTAVUUS JA PERUSPALVELUJEN SAAVUTETTAVUUS

Liikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden alustavia määrittelyjä on käsitelty edellä luvussa 3.2. Tässä luvussa täsmennetään näiden käsitteiden sisältö.

4.1 Alueellista kattavuutta ja peruspalvelujen saavutettavuutta koskevia linjauksia

Aluekehityslaki koskee koko maata ja kaikkien erityyppisten alueiden kehittämistä. Lain yhtenä tavoitteena on alueiden kehittyneisyyserojen vähentäminen.

Alueiden kehittämislain (602/2002) tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle sekä työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinolosuhteita.

Julkista liikennettä ja alueiden kehittämistä käsittelevän esiselvitykseen (LVM 32/2002) sisältyvän tarkastelun perusteella alueiden kehittämisen keskeiset periaatteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Aluekeskusverkon vahvistaminen
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus
- Alueiden omien vahvuuksien hyödyntäminen
- Maaseudun toimintakyvyn turvaaminen

Alueiden kehittämisen näkökulmasta maaseudun alueidenkäyttöön liittyy seuraavia periaatteita:

- Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkon kehittämistä.
- Maaseutupoliittisella kokonaisuohjelmalla vahvistetaan erityisesti kylien ja seutukuntien toimivuutta.
- Maaseutupolitiikan alueellistaminen perustuu maaseudun kolmijakoon (maaseututyypittelyyn) kaupunkien läheinen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttu maaseutuun.

Joukkoliikennettä koskevien strategioiden, tavoitteiden ja toimenpiteiden keskeinen sisältö voidaan tiivistää alueiden kehittämisen näkökulmasta neljään asiakokonaisuuteen:

- Peruspalvelujen saavuttaminen
- Liikenteen peruspalvelujen turvaaminen
- Alueiden kehittämisen tukeminen joukkoliikenteen keinoin
- Alueellinen tasa-arvo joukkoliikenteen näkökulmasta

LVM:n strategisten linjausten mukaan maaseutuliikenteessä päätavoitteena on liikennepalvelujen turvaaminen.

Henkilöliikennelain mukaan kunnan tehtävänä on määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin. Lääninhallituksen tehtävänä on edistää kuntien liikennesuunnittelua ja luoda edellytyksiä niiden yhteistyön onnistumiselle. Liikenneministeriön tehtävänä on erityisesti yhteensovittaa eri henkilöliikennemuotojen palveluita.

LVM:n asettaman peruspalvelutasotyöryhmän taustaselvityksen mukaan maaseutua olisi pyrittävä kehittämään jatkuvan vuorovaikutteisen mallin pohjalta, jolla pyrittäisiin määrittämään se palvelutaso, joka pitää maaseudun asuttuna ja elinkelpoisena. Työryhmä on soveltanut Hautamäen² esittämää käsitettä **välttämättömät peruspalvelut**. Sen mukaan kaikkiin kiinteästi asuttuihin asumuksiin on oltavat kautta vuoden kulkukelpoinen autotie, puhelinyhteys ja sähköistys, jotka takaavat välttämättömän liikkumisen ja tiedonkulun. Muita välttämättömiä peruspalveluja ovat peruskoulu, postin palvelut (esim. asiamiesposti), kiinteät elintarvikemyymälät tai myymäläautot, julkiset liikenneyhteydet sekä sosiaali- ja terveyspalvelut.

Alueiden kehittämisen tavoitteet ja linjaukset painottavat yhtenä keskeisenä periaatteena maaseudun toimintakyvyn turvaamista. Kaikille avoimen joukkoliikenteen lisäksi maaseudun toimintakykyä turvataan kuntien rahoittamilla koulutoimen ja sosiaalitoimen kuljetuksilla sekä Kelan korvaamilla kuljetuksilla.

Joukkoliikennettä koskevissa strategioissa, tavoitteissa ja toimenpiteissä yhtenä keskeisenä linjauksena on alueellinen tasa-arvo. Joukkoliikennepalvelujen tasa-arvo on kuitenkin käsitteenä hyvin ongelmallinen, koska matkustajien määrä ja palvelujen määrä riippuvat toisistaan. Esiselvityksen mukaan liikkumisen tasa-arvo ei voi tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa, vaan korkeintaan tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla. Tasa-arvokysymystä käsitellään oikeudenmukaisuuskäsitteen tulkinnan kautta luvussa 4.3.

Puhtaasti käsitetasolla joukkoliikenteen palvelujen alueellista kattavuutta ja peruspalvelujen saavutettavuutta ei pystytä täsmentämään niin, että siitä voitaisiin johtaa operationaalisia tavoitteita. Täsmentäminen edellyttää analyysia, jonka tulokset on esitetty luvussa 4.4.

4.2 Muita näkökulmia alueelliseen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen

Liikkumisen tunnuslukuja maaseudulla

Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan liikkumisen muutokset eri elämänvaiheissa ovat yksilöittäin tarkasteltuna huomattavasti suurempia kuin missään alueelliseen ryhmittelyyn perustuvassa tarkastelussa. Tutkimuksessa todettiin muun muassa, että työmatkojen poisjääminen eläkkeelle siirryttäessä ei lisää muiden matkojen määrää tai suoritetta, toisin sanoen eläkeläisten liikkumisaktiiviteetti vähenee merkittävästi.

Maaseutumaisissa seutukunnissa matkaluku on noin 10 % pienempi kuin muissa seutukuntaluokissa. Liikkumisen kokonaissuorite on selvästi pienin haja-asutusvaltaisilla alueilla, mikä johtuu työ- ja vapaa-ajanmatkojen suoritteiden pienuudesta. Liikkumisen suorite-erot syntyvät käytännössä henkilöauton käytöstä.

Matkaluvun ja kokonaissuoritteiden erot heijastavat väestörakenteen eroja eri kuntaryhmissä.

² Hautamäki, Lauri (1993) Maaseudun palvelujen uudelleenjärjestäminen. Maaseudun palveluprojekti. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Taulukko 7. Maaseudun matkaluvut matkaa/henkilö/vrk joukkoliikenteellä ja kokonaismatkaluku (kotimaanmatkat)

	Joukkoliikenne	Kaikki matkat	Joukkoliikenteen osuus %
Harvaan asuttu maa-seutu	0,07	2,59	3 %
Maaseudun palvelukeskukset	0,07	2,69	3 %
Koko maa	0,21	2,85	8 %

Taulukko 8. Maaseudun matkasuorite km/henkilö/vrk joukkoliikenteellä ja kokonaismatkasuorite (kotimaanmatkat)

	Joukkoliikenne	Kaikki matkat	Joukkoliikenteen osuus %
Harvaan asuttu maa-seutu	2,7	41,5	7 %
Maaseudun palvelukeskukset	2,4	37,8	6 %
Koko maa	5,4	39,1	14 %

Palvelutasoa koskevia linjauksia

LVM:n julkaisun 36/2001 (Henkilökuljetukset maaseutumaisilla alueilla) mukaan eri alueita pitäisi pystyä kohtelemaan tasapuolisesti siten, että maan eri osista ja eri alueilta olisi samanveroiset joukkoliikenneyhteydet sekä alueen sisällä että muihin osiin maata. Palvelutason määrittelyä ohjaavat yhtäältä alueellisen ja sosiaalisen tasapuolisuuden periaate ja toisaalta rajalliset rahoitusresurssit. Raportin mukaan kunnan joukkoliikenteen palvelutason määrittely on kunnan tehtävä yhteistyössä lääninhallitusten kanssa.

Yksiselitteisten palvelutasotavoitteiden asettaminen valtakunnan tasolla esimerkiksi numeerisessa muodossa kuntatyypeittäin tai erikokoisille kunnille kuntaryhmittäin on erittäin vaikeaa. Olosuhteet eri kunnissa poikkeavat suuresti toisistaan, eikä tavoitteena voi olla paikallisista olosuhteista riippumaton aina samankaltainen joukkoliikennejärjestelmä. Palvelutasotavoitteiden määrittely on kunnan tehtävä, ja se tulee tehdä kunnan omista lähtökohdista.

LVM:n strategisten linjausten mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, lääninhallitukset ja kunnat turvaavat joukkoliikenteen alueellisen laajuuden ja kattavuuden. Maaseutuliikenteessä palvelujen turvaaminen on päätavoitteena. LVM ei ole kuitenkaan määritellyt, mitä joukkoliikenteen alueellisella laajuudella ja kattavuudella tarkoitetaan.

LVM:n toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan liikenteen kannattavuuden heikentymisen takia os-topalvelujen tarve kasvaa, eikä suunnitelman mukaisella määrärahalla pystytäkään saavuttamaan palvelujen säilyttämiseen liittyvää tavoitetta. LVM ei ole tarkastellut strategioissaan joukkoliikennepal-

velujen tasoa peruspalvelujen saavutettavuuden kannalta, joka esiselvityksen mukaan on toinen keskeinen näkökulma tarkasteltaessa maaseudun joukkoliikennettä. Kaikkien lääninhallitusten tulostavoitteena on turvata liikkumisen peruspalvelut maaseudulla ja toisaalta parantaa palvelutasoa ja tarjontaa uusien joustavien palvelu- ja kutsujoukkoliikenteiden avulla. Peruspalvelujen tasoa ei ole kuitenkaan määritetty. On kyseenalaista, voidaanko olosuhteiden erilaisuudesta johtuen tällaista määrittelyä edes tehdä. Tästä johtuen on erittäin vaikea arvioida yksiselitteisesti, milloin liikkumisen peruspalvelut on turvattu.

Maakuntien liikennestrategiat ja eri alueiden liikennejärjestelmäsuunnitelmat käsittelevät lähinnä seudullisia yhteyksiä. Ne eivät sisällä sen tasoista tavoitteenasettelua tai linjauksia, että niiden avulla voitaisiin täsmentää joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden sisältöä ja edelleen konkretisoida tavoiteltua palvelutasoa.

Työssäkäyntimahdollisuudet

Toinen näkökulma, johon liikennepalvelujen alueellista kattavuutta on suhteutettava, on tarve turvata työssäkäyntimahdollisuuksia keskuksissa. Alueiden kehittämisen tavoitteissa korostuu myös kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus. Työssäkäyvän väestön pysyminen maaseutukunnissa tukee maaseudun kuntien elinvoimaisuutta.

Työmatkaliikenteessä aikatauluilla on ratkaiseva merkitys. Pelkkä yhteyden olemassaolo ei takaa, että työmatkoilla olisi mahdollista käyttää joukkoliikenteellä. Työmatkaliikenteen turvaaminen edellyttää runkoliikenteen kehittämistä erilaisista työajoista johtuvia erilaisia matkustustarpeita palvelevaksi.

Resurssien kohdentamisen kannalta kyse on pitkälti valinnasta runkoliikenteen ja kuntien sisäisen palveluliikenteen välillä. Priorisointi kuuluu ensisijaisesti kunnille, mutta myös lääninhallitusten tulisi runkoliikennettä järjestäessään tukea kuntien valintoja.

4.3 Oikeudenmukaisuuden näkökulma

Alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo

Aluekehityslain uudistusta valmistelleen työryhmän mukaan julkisen liikenteen palvelujen turvaamiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet nähdään merkittävänä keinoina edesauttaa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumista ja siten edistää tasapainoista ja kestävästä alueellista kehitystä. LVM:n toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan ministeriö ja lääninhallitukset ovat pystyneet kannattamattoman liikenteen ostoilla ja joukkoliikenteen kehittämistoimilla edesautamaan alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon saavuttamista. Kehittämistoiminnan painopistealueina ovat olleet joukkoliikenteen informaatio, palveluliikenne, matkakeskukset ja joukkoliikenteen toimintaedellytykset kaupunkiseuduilla.

Julkista liikennettä ja alueiden kehitystä käsitelleen esiselvityksen mukaan sosiaalinen tasa-arvo on yläkäsite, ja alueellinen tasa-arvo sen alakäsite. Liikkumisen sosiaalinen tasa-arvo on yksinkertaistettuna sitä, että kaikille tarjotaan liikkumisen mahdollisuus ikään, sukupuoleen, liikuntakykyyn ja taloudelliseen asemaan katsomatta. Alueiden välinen tasa-arvo on sitä, että eri alueilla on tietyt perusyhteydet ja liikennepalvelut.

Liikkumisen tasa-arvolla ei voida tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa; korkeintaan sillä voitaisiin tarkoittaa tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla. Samantyyppisillä alueilla tulisi olla samantasoiset palvelut valtakunnan tasolla ja paikallisella tasolla. Liikkumisen alueellinen tasa-arvo tarkoittaa kohtuullista saavutettavuutta kaikilla alueilla aluetyypin huomioon ottaen. Haja-asutusalueilla ei voida vaatia yhtä hyvää saavutettavuutta kuin kaupungeissa.

Tasa-arvon – tai tasapuolisuuden – käsitteen käyttäminen strategisten linjausten perusteena edellyttäisi määrittelyä, minkä suhteen tasa-arvoa tai tasapuolisuutta tarkastellaan. Maaseudun joukkoliikenteen kannalta olisi ratkaistava, onko tasapuolisuudessa kyse resurssien jaosta ja edelleen, miten resurssit tulisi jakaa, toisin sanoen tarkastellaanko resursseja asukasta kohti kunnittain tai lääneittäin. Käytännössä kuntapohjainen tarkastelu ei ole edes mahdollista. Toisaalta tasa-arvossa tai tasapuolisuudessa voisi olla kyse liikkumistarpeiden ja -mahdollisuuksien pohjalta lähtevästä tasapuolisuudesta. Tästä näkökulmasta pitäisi pystyä määrittelemään, millä kriteereillä liikkumistarpeita ja -mahdollisuuksia arvioidaan. Tällaisia kriteerejä ei kuitenkaan ole olemassa. Liikenne- ja viestintäministeriö on strategisessa suunnitelmassaan Kohti älykästä ja kestävästä liikennettä 2025 linjannut, että liikkumisen peruspalvelutaso taataan koko maassa, ja että maaseudulla turvataan tasapuoliset liikkumismahdollisuudet. Ministeriön joukkoliikennestrategiassa puolestaan asetetaan tavoitteeksi tarjota maaseudun autottomille laadukkaat perusliikkumispalvelut. Kummassakaan suunnitelmassa ei ole kuitenkaan määritelty mitä liikkumisen peruspalvelutasolla, tasapuolisilla liikkumismahdollisuuksilla tai perusliikkumispalveluilla tarkoitetaan.

Kuten edellä luvussa 4.1 on todettu, esiselvityksen mukaan liikkumisen tasa-arvo ei voi tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa, vaan korkeintaan tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla. Kyse ei ole siis tarvelähtöisestä ajattelutavasta, vaan ensisijaisesti liikkumismahdollisuuksien turvaamisesta olosuhteissa, joissa palvelujen taso riippuu voimakkaasti matkustajien määrästä.

Oikeudenmukaisuus

Tasa-arvo tai tasapuolisuus ovat käsitteinä ongelmallisia. Sen vuoksi vaihtoehtoisena lähestymistapana maaseudun joukkoliikenteen palveluja ja kustannusten kohdentumista tarkastellaan John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian pohjalta³. Yksinkertaistettuna sen mukaan toiminnan vaikutuksia on arvioitava heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvien vaikutusten perusteella. Luvussa 3.2 esitettyjen alustavien määrittelyjen mukaan lähtökohtana on maaseudulla joukkoliikennepalvelujen tarjoaminen kyliltä kuntakeskuksiin. Tarkastelussa on siis lähdetty siitä, että varsinaiset haja-asutusalueet eivät voi olla lähtökohtaisesti joukkoliikennepalvelujen tavoitteellisen alueellisen kattavuuden piirissä.

Klassisen utilitaristisen taloustieteen mukaan yhteiskunta on oikeudenmukainen silloin, kun yhteiskunnan tavoitteena on sen jäsenten yhteenlasketun tyydytyksen suurin mahdollinen määrä. Liikenne-sektorillakin yleisesti sovellettu kustannus-hyötyanalyysi perustuu tähän lähtökohtaan. Rawls on kuitenkin esittänyt oikeudenmukaisuusteoriassaan, että kokonaishyödyn (tai keskimääräisen hyödyn) lisääntyminen ei ole riittävä peruste muutoksille, jos samanaikaisesti heikennetään heikoimmassa asemassa olevien tilannetta. Rawlsin mukaan hyvinvoinnin erot ovat sallittuja, ja ne voivat jopa kasvaa, mutta se edellyttää aina, että heikoimmassa asemassa olevien asema paranee.

Huono-osaisimman ryhmän määrittely on kuitenkin ongelmallista. Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian mukaan ei ole epäoikeudenmukaista, että ihmiset syntyvät kukin johonkin yhteiskunnalliseen asemaan. Oleellista sen sijaan on se, kuinka oikeudenmukaisesti yhteiskunnalliset instituutiot suh-

³ Rawls, John (1998) Oikeudenmukaisuusteoria. WSOY, Juva. Englanninkielinen alkuperäisteos vuodelta 1971.

tautuvat kansalaisiin. Instituutioiden aiheuttamat epäoikeudenmukaisuudet pitää oikaista ja palauttaa satunnaisista syistä syntynyt vinouma tasa-arvossa. Rawls kutsuu tätä oikaisuperiaatteeksi.

Valintatilanteessa Rawls esittää sovellettavaksi niin sanottua maximin-sääntöä. Sen mukaan vaihtoehdot tulee asettaa järjestykseen niiden huonoimman mahdollisen lopputuloksen perusteella: on valittava se vaihtoehto, jonka huonoin tulos on parempi kuin muiden vaihtoehtojen huonoin tulos.

Maaseudun liikennepalvelujen tukemisen tarkoituksena on taata autottomille perusliikkumispalvelut ja sitä kautta edelleen mahdollisuudet saavuttaa tarvittavat palvelut ja liikkua maaseudun oloissa. Sen vuoksi myös liikennepalvelujen muutosten vaikutuksia on tarkasteltava heikoimpien, tässä tapauksessa autottomien maaseudun asukkaiden kannalta.

Tämä lähtökohta on yhdenmukainen Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian kanssa. Maaseudun liikennepalvelujenkin tapauksessa huono-osaisimman ryhmän määrittely on ongelmallista siinä mielessä, että autottomat eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä oleva väestöryhmä. Huono-osaisuus syntyy siitä, että maaseudun asukkaalla ei ole mahdollisuuksia saavuttaa välttämättömiä peruspalveluja kohtuullisin kustannuksin. Jos tarjolla on vain taksipalvelut, kustannuksista johtuen peruspalvelujen saavutettavuuden minimitaso ei toteudu.

Toisaalta alueellinen tasa-arvo tarkoittaa kohtuullista saavutettavuutta aluetyypin huomioon ottaen. Vaikka haja-asutusalueilla ei voi vaatia yhtä hyvää saavutettavuutta kuin taajamissa, oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää kohtuullista liikkumismahdollisuutta myös autottomille.

Henkilöliikennetutkimuksen mukaan maaseudun kaikista matkoista tehdään noin 3 % joukkoliikenteellä. Matkojen vähäisestä kokonaismäärästä huolimatta julkisten liikennepalvelujen olemassa olo on välttämätöntä niille, joilla ei ole autonkäyttömahdollisuutta. Kyse on oikeudenmukaisin perustein tarjotuista mahdollisuuksista käyttää peruspalveluja.

Peruspalvelujen saavutettavuuden tason arviointiin vaikuttaa ratkaisevasti se, millaista joukkoliikennetarjontaa pidetään tyydyttävänä, ts. onko esimerkiksi kerran viikossa tarjottava asiointiyhteys riittävä. Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta avainkysymys on, pyritäänkö turvaamaan edes vähän liikennepalveluja mahdollisimman monelle vai kohtuullista palvelua siellä, missä se voidaan tuottaa myös kohtuullisin kustannuksin. Samantyyppisillä alueilla tulisi olla samantasoiset palvelut valtakunnan tasolla ja paikallisella tasolla. Liikkumisen alueellinen tasa-arvo tarkoittaa kohtuullista saavutettavuutta kaikilla alueilla kuitenkin alueen luonne huomioon ottaen.

Kunnalla sen enempää kuin valtiollakaan ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja. Palvelujen taso on siis harkinnanvaraista. Kunnan resursseista ja painotuksista riippuu, miten kunnan sisäiset joukkoliikennepalvelut järjestetään. Valtio rahoittaa pääsääntöisesti kuntarajat ylittävää liikennettä. Suhtautuminen kuntien sisäisen palveluliikenteen tasoon on eräs avainkysymys liikenne- ja viestintäministeriön määritellessä maaseutuliikenteen rahoituksen perusteita. Oleellinen kysymys on, pitäisikö myös valtion rahoittaa kunnan sisäisiä joukkoliikennepalveluja.

4.4 Alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden käsitteiden täsmentäminen

Liikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden alustavia määrittelyjä on käsitelty edellä luvussa 3.2. Tässä luvussa täsmennetään näiden käsitteiden sisältöä.

Alueellinen kattavuus

Esimerkkialueiden analysointia varten tehdyn alustavan määrittelyn mukaan joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta voidaan tarkastella yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen. Kunnat ovat määritelleet kylät, joihin kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja tarvitaan. Kyläverkon määrittelyssä on kuntakohtaisia eroja.

Edellä esitetty oikeudenmukaisuuden tulkinta edellyttäisi, että liikennepalvelut tarjottaisiin kaikille asuinpaikasta riippumatta. Taloudellisista realiteeteista johtuen reitti- ja aikataulupohjaisessa liikenteessä alueellisen kattavuuden rajausta yhteyksinä kylistä kuntakeskukseen on perusteltua. Myös maaseudun tieverkon talvihoidon painottaminen liikkumistarpeita ja joukkoliikenteen vaatimuksia vastaavaksi tukee kyläpohjaista ajattelua.

Liikennepalvelujen tarjonta voidaan laajentaa myös varsinaisille haja-asutusalueille kutsupohjaisella palveluliikenteellä.

Ajallinen kattavuus – vuorotiheys ja palvelujen käytettävyys

Tarkasteltu esimerkkiaineisto viittaa siihen, että liikennepalvelujen minimitasona on kunnissa pidetty kerran viikossa tarjottua asiointimahdollisuutta. Elintarvikkeiden hankinnan kannalta tätä tasoa on kuitenkin syytä pitää riittämättömänä. Muita peruspalveluja ei voi tarkastella säännöllisen liikkumistarpeen kannalta.

Sen lisäksi että liikennepalvelujen tulisi olla käytettävissä riittävän usein, palvelujen pitäisi olla käytettävissä liikkumistarpeita vastaavina ajankohtina. Työ- ja koulumatkojen tarpeet ovat erilaisia kuin asiointimatkojen. Käytännössä erilaisten tarpeiden yhteensovittaminen edellyttää joustoa asiointimatkojen ajoittamiselta. Jouston tarve pitää kuitenkin olla kohtuullinen. ”Kohtuullisen” yksiselitteinen, koko maahan erilaisiin olosuhteisiin soveltuva määrittely ei ole mahdollista.

Peruspalvelujen saavutettavuus

Alustavan määrittelyn mukaan peruspalvelujen saavutettavuus muodostuu yhdessä yhteyksien alueellisesta kattavuudesta ja yhteyksien ajallisesta tiheydestä (vuorotiheydestä tai palvelujen käytettävyydestä). Peruspalvelujen saavutettavuuden kannalta on siis välttämätöntä, että yhteys on olemassa säännöllisesti ja riittävän usein.

Peruspalvelujen saavutettavuutta on tarkasteltu ensisijaisesti yhteyksinä omaan kuntakeskukseen, vaikka yksittäiset palvelut, esimerkiksi peruskoulun ala-aste tai elintarvikeliike, voivat sijaita pienissä kylissä.

Tässä selvityksessä on tulkittu, että peruspalveluja ovat peruskoulu, sosiaali- ja terveystieteiden palvelut, postin palvelut sekä kiinteät elintarvikemyymälät tai myymäläautot. Liikennepalvelujen tason määrittelyn kannalta ei ole oleellista, miten peruspalvelut määritellään yksityiskohdissaan.

Maaseudun liikennepalvelujenkin tapauksessa huono-osaisuus syntyy siitä, että maaseudun asukkaalla ei ole kohtuullista tapaa saavuttaa välttämättömiä peruspalveluja. Jos liikennepalvelua ei ole lainkaan tarjolla (taksia lukuun ottamatta), peruspalvelujen saavutettavuuden minimitaso ei toteudu.

Peruspalvelujen saavutettavuuden käsitteen täsmennys:

Peruspalvelujen saavutettavuus edellyttää kaikista kylistä asiointimahdollisuuksia kuntakeskuksessa kaksi kertaa viikossa liikkumistarvetta kohtuullisesti vastaavin aikatauluin.

Käsitteenä alueellinen kattavuus sisältyy peruspalvelujen saavutettavuuteen. Liikennepalvelujen tason määrittelyn kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että alueellista kattavuutta tarkastellaan myös erikseen.

Luvun 5 johtopäätöksissä arvioidaan, onko edellä esitetyn täsmennyksen mukainen peruspalvelujen saavutettavuuden taso yleisenä tavoitteena perusteltu tai edes mahdollinen.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Joukkoliikennepalvelujen rahoituksen tarve maaseudulla

Väestön väheneminen maaseudulla johtaa siihen, että yhä pienempi osa joukkoliikennepalveluista pystytään tulevaisuudessa tuottamaan lipputuloperusteisesti. Yhteiskunnan rahaa lisäämättä ei jatkossa maaseudulla ja muuttotappioalueilla pystytä säilyttämään nykyistä palvelutasoa, jos rahoitus käytetään nykyiseen tapaan palvelujen ostamiseen ja lipputukeen. Kuitenkaan luopuminen kaikille avoimesta joukkoliikenteestä ei tuo välttämättä säästöjä siinäkään tapauksessa, että järjestettäisiin vain lakisääteiset palvelut. Päinvastoin, kustannukset useassa tapauksessa kohoavat, vaikka palvelutaso laskee.

Jokaiseen esimerkkikuntaan oli tarkasteluissa löydettävissä nykyistä rahoitusmallia halvempi tapa järjestää joukkoliikennepalvelut, useimmiten kuitenkin palvelutason kustannuksella. Kuntien erilaisuudesta johtuen ei ole osoitettavissa yhtä optimaalista palveluiden järjestämistapaa, joka soveltuisi jokaiseen kuntatyyppiin.

Yhteiskunnan rahoituksen käyttäminen kaikille avointen joukkoliikennepalvelujen järjestämiseen maaseudulla on perusteltavissa myös taloudellisesti.

Kuntien ja valtion rahoituksen suuntaamisen periaatteet

Kunnalla sen enempää kuin valtiollakaan ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja. Palvelujen taso on siis harkinnanvaraista. Kunnan resursseista ja painotuksista riippuu, miten kunnan sisäiset joukkoliikennepalvelut järjestetään. Valtio rahoittaa pääsääntöisesti kuntarajat ylittävää liikennettä. Suhtautuminen kuntien sisäisen palveluliikenteen tasoon on avainkysymyksiä liikenne- ja viestintäministeriön määritellesä maaseutuliikenteen rahoituksen perusteita. Oleellinen kysymys on, pitäisikö myös valtion rahoittaa nykyistä enemmän kunnan sisäisiä joukkoliikennepalveluja.

Maaseudun joukkoliikennepalvelujen ylläpidossa valtion nykyinen toimintalinja painottaa kuntakeskusten välisiä yhteyksiä ja samalla työssäkäyntiyhteyksiä suuremmissa keskuksissa. Kunnat ovat huolehtineet peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamisesta täydentämällä joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta. Kunnan asettamat palvelutasotavoitteet – ja niiden taustalla kunnan taloudelliset resurssit – määrittelevät, minkälaiset asiointiyhteydet linjaliikenteiden tai lääninhallituksen ostaman runkoliikenteen ulkopuolelle jäävistä kylistä kuntakeskukseen on mahdollista tarjota.

Esimerkkikunnat ovat asettaneet palvelutasotavoitteita maltillisesti. Asiointiyhteyksien palvelutasoa sivukyliltä ollaan valmiita laskemaan palvelujen kysynnän hiipuessa. Palvelutason parantamiseksi työt koskevat useimmiten työssäkäyntiyhteyksien kehittämistä. Työssäkäyntiyhteyksien turvaaminen koetaan maaseudun elinvoimaisuuden kannalta tärkeimmäksi.

Jotta jatkossa sivukylien peruspalvelut pystyttäisiin turvaamaan, tulee valtion rahoituksen kohdentamisen periaatteita selkeyttää. Kuntien yhdistymisen takia sekä seutuyhteistyön tiivistyessä kuntarajat menettävät merkitystään joten kuntarajan ylittämistä ei jatkossa voitane pitää yhtä tärkeänä ehtona läänien ostoliikennerahoitusta kohdennettaessa kuin aikaisemmin. Mahdollisuus kohdentaa valtion rahoitusta nykyistä enemmän kuntien sisäisiin yhteyksiin tulee tutkia erityisesti pääteiden ulkopuolisissa kunnissa.

Yhteistyö

Hallintokunnittain tarkasteltuna kuljetusten järjestäminen on pääsääntöisesti tehokasta. Eri hallintokuntien välistä yhteistyötä lisäämällä ja kuljetuksia yhdistelemällä saadaan kuitenkin koko kuljetusjärjestelmää vielä oleellisesti tehostettua. Tehostamismahdollisuudet paranevat, jos samalla kerralla otetaan tarkasteluun useita kuntia. Näyttäisikin, että tehokkain keino säilyttää nykyisellä rahoitustasolla nykyiset palvelut on seudullisen yhteistyön malli.

Kunnat pitävät suunnitteluresurssien ja ammattitaidon riittämättömyyttä merkittävimpana ongelmana kuljetusten järjestämisessä. Pitäisikin löytää keinoja, joilla kunnat yhteistyössä pystyisivät lisäämään resursseja ja ammattitaitoa kuljetusten suunnitteluun. Ammattitaitoisella suunnittelulla saataisiin todennäköisesti säästöjä vuosittaisiin henkilökuljetus- ja joukkoliikennekustannuksiin.

Kelan päätehtävä ei ole kuljetusten järjestäminen, mutta jotta matkoja pystyttäisiin jatkossa entistä tehokkaammin yhdistelemään, on tärkeää, että Kela on mukana yhteistyössä henkilökuljetusten ja joukkoliikennejärjestelmän suunnittelussa.

Tehokkain malli ylläpitää mahdollisimman hyvää joukkoliikenteen palvelutaso käytettävissä olevilla resursseilla on lisätä yhteistyötä sekä henkilökuljetusten rahoituksessa että suunnittelussa. Yhteistyötä tulee lisätä kuntien sisällä eri hallintokuntien välillä, seudullisesti kuntien välillä sekä Kelan, valtion ja liikenteenharjoittajien kanssa. Henkilökuljetusten suunnitteluresursseja ja ammattitaitoista suunnittelua kunnissa tulee lisätä.

Vaihtoehtoisten joukkoliikennemuotojen edelleen kehittäminen

Esimerkkikunnat ovat verrattain tyytyväisiä lääninhallituksen järjestämän ostoliikenteen kohdentumiseen alueellisiin runkoliikennepalveluihin. Runkoliikenteen ostoja joudutaan kuitenkin lakkautamaan kysynnän hiipuessa. Olisi tarpeen löytää joustavia, vaihtoehtoisia tapoja korvata nämä palvelut taantuvilla alueilla.

Kunnat järjestävät merkittävän osan asiointiyhteyksistä avaamalla koulukuljetukset periaatteessa kaikille avoimiksi. Kuljetukset ovat kuitenkin usein käytännössä niin täynnä, että niihin ei sovi koululaisten lisäksi muita matkustajia. Lisäksi kuljetuksista tiedottaminen on usein puutteellista. Kuljetuksen avaaminen kaikille avoimeksi edellyttää riittävän kokoista kalustoa ja tiedottamista, jotta asiointimatkustajia pystytään todella palvelemaan.

Tehokkaimmin esimerkkikuntien sisäisessä liikenteessä kuljetuksia pystyttiin yhdistelemään palveluliikenteillä. Valtionapu palveluliikenteiden suunnittelu- ja käynnistämisvaiheessa on tärkeää, jotta kuljetusten yhdistely kunnissa saadaan aloitettua. Suhtautuminen kuntien sisäisen palveluliikenteen tasoon ja rahoitukseen on avainkysymyksiä liikenne- ja viestintäministeriön maaseutuliikenteen rahoituksen perusteita määriteltäessä.

Kela on merkittävä henkilökuljetusten rahoittaja. Kuljetuskustannustensa vähentämiseksi Kela on selvittänyt kuljetusten yhdistelyyn perustuvaa menettelyä. Matkojenyhdistelyn kehittämiseen ja uusien mahdollisuuksien selvittämiseen tulisi pystyä panostamaan, jotta kustannusten nousua pystyttäisiin hillitsemään ja toisaalta saamaan uusia matkustajia joukkoliikennepalveluihin.

Vaihtoehtoisia tapoja korvata jatkossa kysynnän vähäisyyden takia lakkautuvat runkoliikennepalvelut tulee edelleen kehittää. Matkojen yhdistelyn ja joustavien palveluliikennejärjestelmien kehittämistä tulee jatkaa liikenneyrittäjien, kuntien, valtion ja Kelan yhteistyönä.

Maaseudun joukkoliikenteen merkitys alueiden kehittämisessä

Alueiden kehittämisen tavoitteet ja painotukset korostavat maaseudun elinvoimaisuuden osana työssäkäyntimahdollisuuksien turvaamista maaseutukunnista keskuksiin. Tästä näkökulmasta liikennepalveluissa korostuvat kuntakeskusten ja alueellisten pääkeskusten väliset runkoreitit. Peruspalvelujen saavutettavuus ja runkoreittien toimivuus ovat vaatimuksia, joita on hyvin vaikea toteuttaa samanaikaisesti nykyisellä rahoitustasolla. Lippurahoitus on keskeinen keino ylläpitää itsekannattavaa joukkoliikennettä. Vähimmillä vahingoilla kuljetuksia voidaan karsia, jos tilalle pystytään järjestämään korvaavia, joustavia kuljetuspalveluita yhteistyössä kunnan sisällä, seudullisesti ja Kelan kanssa.

Liikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja työmatkaliikenteen keskinäisen priorisoinnin tulisi perustua maakunnallisiin ja seudullisiin strategioihin sekä kuntien yhteistyössä eri osapuolten kanssa määrittelemiін palvelutasotavoitteisiin. Pääteiden ulkopuolisissa kunnissa läänin rahoittamaan liikenteeseen kohdistuvat odotukset ovat erilaisia kuin pääteihin tukeutuville kunnissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Maakuntien ja läänien nykyiset suunnitelmat ja ohjelmat tai kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmat eivät kuitenkaan suoraan käsittele tätä kysymystä, vaikka sekä maakuntien että kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa esitetään joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden määrittelyä.

Maaseudun joukkoliikennejärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu itsekannattavasta liikenteestä, kuntien tukemasta sisäisestä liikenteestä, läänin rahoittamasta runkoliikenteestä sekä lipputuesta. Muutokset järjestelmän yhdessä osassa vaikuttavat sen muihin osiin. Liikennepalvelujen heikentyessä eri osapuolten pitäisi pystyä määrittelemään nykyistä selkeämmin omat tavoitteensa ja painotuksensa myös alueiden kehittämisen näkökulmasta.

Peruspalvelujen saavutettavuus

Maaseudun liikennepalvelujen tapauksessa huono-osaisuus syntyy siitä, että maaseudun autottomalla asukkaalla ei ole kohtuullista tapaa saavuttaa kaukana sijaitsevia välttämättömiä peruspalveluja. Jos tarjolla on vain taksipalvelut, kustannuksista johtuen peruspalvelujen saavutettavuuden minimitaso ei toteudu.

Tarkastelu pilottialueita viittaa siihen, että liikennepalvelujen minimitasona on kunnissa pidetty kerran viikossa tarjottua asiointimahdollisuutta. Elintarvikkeiden hankinnan kannalta tätä tasoa on syytä pitää riittämättömänä. Muita peruspalveluja ei voi tarkastella säännöllisen liikkumistarpeen kannalta. Tässä selvityksessä on tulkittu, että peruspalveluja ovat peruskoulu, sosiaali- ja terveyspalvelut, postin palvelut sekä kiinteät elintarvikemyymälät tai myymäläautot.

Työ- ja koulumatkojen tarpeet ovat erilaisia kuin asiointimatkojen. Käytännössä erilaisten tarpeiden yhteensovittaminen edellyttää joustoa asiointimatkojen ajoittamiselta. Jouston tarve pitää kuitenkin olla kohtuullinen. ”Kohtuullisen” yksiselitteinen, koko maahan erilaisiin olosuhteisiin soveltuva määrittely ei ole mahdollista.

Jäljempänä esitetty oikeudenmukaisuuden tulkinta edellyttäisi, että liikennepalvelut tarjottaisiin kaikille asuinpaikasta riippumatta. Taloudellisista realiteeteista ja kysynnän vähäisyydestä johtuen reitti- ja aikataulupohjaisessa liikenteessä alueellisen kattavuuden rajausta yhteydeksi kylistä kuntakeskukseen on perusteltua. Liikennepalvelujen tarjonta voidaan laajentaa myös varsinaisille haja-asutusalueille kutsupohjaisella palveluliikenteellä.

Tässä työssä muodostetun oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan peruspalvelujen saavutettavuus edellyttäisi asiointimahdollisuuksia kaikista kylistä omassa kuntakeskuksessa tai muussa riittävät palvelut omaavassa lähikeskuksessa kaksi kertaa viikossa liikkumistarvetta kohtuullisesti vastaavin aikatauluin.

Oikeudenmukaisuuden näkökulma

Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta avainkysymys on, pyritäänkö turvaamaan edes vähän liikennepalveluja mahdollisimman monelle vai kohtuullista palvelua siellä, missä se voidaan tuottaa myös kohtuullisin kustannuksin. Olosuhteet eri kunnissa poikkeavat suuresti toisistaan, eikä tavoitteena voi olla paikallisista olosuhteista riippumaton aina samankaltainen joukkoliikennejärjestelmä.

Tasa-arvon – tai tasapuolisuuden – käsitteen käyttäminen strategisten linjausten perusteena edellyttäisi määrittelyä, minkä suhteen tasa-arvoa tai tasapuolisuutta tarkastellaan. Koska tasa-arvo tai tasapuolisuus on käsitteenä ongelmallinen, maaseudun joukkoliikenteen palveluja ja kustannusten kohdentumista on tarkasteltu John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian pohjalta. Yksinkertaistettuna sen mukaan toiminnan vaikutuksia on arvioitava heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvien vaikutusten perusteella.

Maaseudun liikennepalvelujen tukemisen tarkoituksena on taata autottomille perusliikkumispalvelut ja sitä kautta edelleen mahdollisuudet saavuttaa tarvittavat palvelut ja liikkua maaseudun oloissa. Tässä tarkastelussa muodostetun oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan perusliikennepalvelut tulisi turvata kaikille.

Tässä selvityksessä muodostettu näkemys oikeudenmukaisuudesta ja sen tulkinnasta maaseudun joukkoliikenteessä perustelelee peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamista resursien kohdentamisen ensisijaisena kriteerinä. Oikeudenmukaisuudessa on kuitenkin kyse arvovalinnasta. Sen vuoksi joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden ja runkoliikenteen toimivuuden keskinäisten painotusten valintaan ei voida antaa yksiselitteisiä kriteerejä.